

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

© Молодов О.Б.

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ



МОЛОДОВ ОЛЕГ БОРИСОВИЧ

кандидат исторических наук, старший научный сотрудник
отдела исследования уровня и образа жизни населения
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
E-mail: o_young8172@mail.ru

Важной предпосылкой развития гражданского общества в современной России является стабильное функционирование системы межсекторного партнерства (власти – бизнеса – общества). Участие в нем «третьего сектора» (граждан и некоммерческих организаций) призвано сыграть определяющую роль в принятии государством решений, влияющих на экономическое и социальное развитие, становление демократии в целом. В последние годы предприняты усилия для развития гражданского (общественного) контроля, осуществляемого гражданским обществом в лице его институтов, прежде всего – общественных палат и общественных советов. Результаты исследования Института социально-экономического развития территорий РАН показывают, что препятствиями во взаимодействии власти и общества являются патерналистские настроения большинства населения, иждивенчество и неверие в собственные силы. Пассивность граждан приводит к ситуации, когда институты и механизмы общественного контроля создаются по инициативе органов государственной власти федерального и регионального уровней. Это, в свою очередь, отрицательно влияет на рост гражданской активности. Не способствует воспитанию инициативных граждан и деятельность средств массовой информации, отдающих приоритет развлекательному контенту и формированию положительного имиджа органов власти и политических лидеров. Проблемами органов общественного контроля, существующих при властных структурах, являются ограниченные возможности и недостаток квалификации их членов (особенно на региональном и местном уровнях). Поэтому в настоящее время они не оказывают серьезного влияния на деятельность государственных органов и их струк-

турных подразделений. Для преодоления проблемной ситуации требуется воля и открытость самих органов власти, воспитание гражданской активности населения и повышение уровня подготовки лиц, осуществляющих общественный контроль.

Государство, гражданское общество, гражданское участие, средства массовой информации, общественный контроль, общественные палаты, общественные советы.

Среди политических идей современности едва ли не самой известной является идея гражданского общества. Формирование концепции гражданского общества имеет многовековую историю, но ее воплощение на постсоветском пространстве началось только в конце XX в. Несмотря на критику за свою многозначность и противоречивость, эта концепция была широко подхвачена западными либералами, пытающимися соединить защиту индивидуальной свободы с сильной верой в ценность общественных институтов [21, с. 37].

Гражданское общество не может успешно развиваться без стабильного функционирования системы межсекторного социального партнерства: взаимодействия власти, бизнеса и институтов гражданского общества (так называемого «третьего сектора») [30, с. 194]. Гражданское участие населения призвано сыграть важную роль в принятии решений, влияющих на экономическое и социальное развитие, функционировании демократического общества в целом.

В условиях нарастающей фрагментации социальной структуры российского общества усиливается отчужденность населения от государства. Современному государству, в свою очередь, все сложнее реагировать на множество общественных запросов, что может привести к обострению социальных конфликтов. Решить данную проблему могут только эффективные обратные связи и непосредственное участие граждан в государственном управлении [18, с.98]. Свидетельством актуализации проблемы общественного контроля стало пристальное внимание к ней со стороны Президента России В.В. Путина, выразившееся в подготовке Указа от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях

совершенствования системы государственного управления», а также в последующем принятии Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [29].

Целью данной работы является анализ института общественного контроля в контексте гражданской активности населения современной России на примере одного из регионов.

Задачи работы:

- общая характеристика понятийного аппарата, используемого исследователями общественного контроля;
- выявление тенденций становления и препятствий развития общественного контроля в стране и на региональном уровне;
- выработка рекомендаций по стимулированию гражданского участия и эффективности общественного контроля.

В качестве эмпирических данных в статье использованы результаты мониторинга общественного мнения населения Вологодской области, проводимого Институтом социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН).

В современной науке и практике в данной сфере сформировался собственный понятийный аппарат, раскрывающий сущность институтов, связанных с контролем общества за деятельностью государственных и муниципальных органов.

Термин «социальный контроль» (англ. – *social control*), введенный Г. Тардом, представляет собой механизм поддержания социального порядка и включает в себя систему методов и стратегий, с помощью которых индивид согласовывает свое поведение с предписаниями и ожиданиями жизнедеятельности. Разновидностью социального контроля вы-

стует государственный контроль (политический, административный и судебный), а для достижения эффективной обратной связи между обществом и государством осуществляется общественный контроль.

Для западной традиции более характерно понятие «общественное (гражданское) участие» (англ. – *civil participation*). Российский исследователь С.Р. Усманова считает синонимичными понятия «общественное участие», «гражданское участие», «политическое участие» и «социальная активность» [28, с. 46]. Гражданская активность представляет собой деятельность самых разных общественных и политических сил, преследующих различные социальные, политические, идеологические и экономические интересы, и является объективным условием развития современного российского общества [17, с. 17]. Как нам представляется, понятия «гражданская активность» и «социальная активность» вполне можно считать синонимами.

Гарантом отсутствия злоупотреблений властными полномочиями со стороны государства является контроль со стороны общества, то есть общественный контроль, который, на наш взгляд, является важнейшей формой гражданского участия. Существует множество вариантов определения термина «общественный контроль». В общем виде данный институт представляет собой совокупность средств и приемов, с помощью которых общество гарантирует, что поведение его членов, отдельных субъектов управления, социальных групп будет осуществляться в соответствии с установленными нормами и ценностями [27, с. 62]. Универсальное авторское определение, представленное Е.Ю. Семелевой, под общественным контролем предлагает понимать его как «самостоятельный и установленный законом вид социального контроля компетентных субъектов, направленный на обеспечение режима законности в деятельности органов государственной власти [25, с. 66].

Понятие «общественный контроль» иногда отождествляется с понятием «гражданский контроль». Однако гражданский контроль представляется более узким понятием и отличается плановым характером сбора «закрытой» информации, представляющей общественный интерес и затрагивающей проблемы нарушения прав человека со стороны органов власти. Кроме того, его конечной целью является практическое решение определенной проблемы [8, с. 148–149]. В частности, гражданский контроль может широко использоваться для борьбы с коррупцией в органах государственной власти [16].

Основные дискуссии вокруг дефиниции общественного контроля велись до принятия Федерального закона № 212, где в статье 4 он определяется как «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [29]. Очевидно, что только во второй части этой нормы-дефиниции раскрывается содержание общественного контроля, а обозначение в качестве его цели «наблюдения» является не вполне удачным.

Законопроект «Об основах общественного контроля в РФ» широко обсуждался общественностью в течение длительного времени, но в своем окончательном варианте не оправдал ожиданий. Идеи по созданию и нормативному закреплению принципиально новых механизмов общественного контроля не увенчались успехом, в перечне не появилось новых субъектов и ранее не предусмотренных контрольных механизмов [7, с. 45].

Общественный контроль, осуществляемый гражданским обществом (отдельными гражданами и его институтами), направлен на оценивание деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней, так и органов местного самоуправления. Он не обладает властным характером, не является обязательным и осуществляется от имени общественного и граждан [4, с. 33]. Общественный контроль относится к внешнему контролю по отношению к органами государственной власти, осуществляется в интересах общества, становясь по существу способом улучшения жизни. Целью общественного контроля является устранение общественной неэффективности государственного управления.

Для осуществления общественного контроля необходимо наличие двух важных условий: наличие развитого гражданского общества, а также равноправие государства и гражданского общества в их взаимодействии [1, с. 93]. В странах постсоветского пространства, находящихся на этапе транзитивности (в том числе в России), преждевременно говорить о существовании данных предпосылок. Поэтому различные формы общественного контроля там еще не сформировались в систему, способную действительно влиять на власть.

Общественный контроль, будучи многогранным явлением, выступает в различных качествах. Он является свойством общества и одной из его функций, формой управления обществом и средством обеспечения баланса интересов различных социальных групп, а также гарантом исполнения социальных норм [3, с. 72–73]. А.С. Выприцкий отмечает, что в 2013 – 2014 гг. массовое создание органов общественного контроля использовалось как политическая технология и сыграло свою роль в стабилизации политических элит, повышении рейтинга лидера страны и росте институционального доверия граждан к органам власти [2, с. 232].

Результаты последнего мониторинга общественного мнения, проводимого ИСЭРТ РАН, свидетельствуют, что жители Вологодской области доверяют в первую очередь органам власти, в том числе регионального уровня, а индекс доверия общественным институтам (особенно СМИ и региональным отделениям политических партий) остается низким (табл. 1). Примечательно, что наивысший уровень доверия населения получили суд и прокуратура – правоохранительные органы, при которых в силу их специфики не создано формализованных органов общественного контроля.

Вовлечению населения в реализацию своего права на участие в управление делами государства (ст. 32 Конституции России) способствуют легитимность и простота применения различных форм общественного контроля. Препятствиями для гражданского участия являются: отстраненность населения от участия в делах государства и равнодушие, связанные с ростом недоверия к деятельности власти, неуверенности в том, что власть защищает его интересы, неверие в собственные возможности. Итоги опросов общественного мнения населения Вологодской области подтверждают, что большинство жителей региона считают, что они не имеют возможности повлиять на состояние дел (табл. 2).

На основании представленных данных можно утверждать, что только треть населения области чувствует возможность повлиять на состояние дел в собственном доме или дворе при более чем 40% пессимистично настроенных граждан. Однако, чем больше масштаб территории, тем меньше у них уверенности в своих возможностях. Если на уровне муниципалитетов оптимистически настроенные жители составляют за последние три года 7 – 9%, то на уровне региона и страны в целом – не более 4%.

В качестве основных препятствий для проявления своей гражданской позиции пятая часть респондентов указывает неверие

Таблица 1. Доверие жителей Вологодской области к региональным органам власти, органам местного самоуправления и общественным институтам, % от числа опрошенных

Позиция в рейтинге	Наименование института	Вариант ответа			Индекс доверия*
		Полностью доверяю и пожалуй доверяю	Совсем не доверяю и не очень доверяю	Трудно сказать	
1	Суд	44,1	25,8	30,1	118,3
2	Прокуратура	39,7	27,8	32,4	111,9
3	Полиция	35,2	34,0	30,9	101,2
4	Правительство области	33,1	31,6	35,3	101,5
5	Губернатор области	33,1	33,0	33,9	100,1
6	Законодательное собрание	23,2	23,2	34,2	100,0
7	Профсоюзы	29,1	29,5	41,4	99,6
8	Органы местного самоуправления	25,6	35,1	39,3	90,5
9	Средства массовой информации	28,6	38,5	32,9	90,1
10	Региональные отделения партий	18,6	36,6	44,8	82,0

* Для расчета индекса из доли положительных ответов вычитается доля отрицательных, затем к полученному результату прибавляется 100, чтобы не иметь отрицательных величин.
Источник: Данные опроса общественного мнения «Социокультурный портрет Вологодской области», проведенного ИСЭРТ РАН в 2015 году.

Таблица 2. Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, можете ли Вы лично сегодня повлиять на состояние дел..?»*, % от числа опрошенных

Вариант ответа	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
В Вашем доме, дворе, где Вы живете				
Да	35,6	34,5	33,5	35,1
Нет	42,7	41,1	47,1	44,3
Затрудняюсь ответить	21,7	24,5	19,4	20,6
В Вашем городе, районе				
Да	12,3	7,1	9,4	7,1
Нет	62,1	65,7	68,6	68,3
Затрудняюсь ответить	25,7	27,2	22,0	24,6
В нашей области				
Да	7,7	3,0	4,1	3,7
Нет	66,6	69,1	73,3	70,9
Затрудняюсь ответить	25,7	27,9	22,5	25,3
В стране в целом				
Да	6,6	2,5	3,7	3,3
Нет	67,4	69,5	73,5	70,3
Затрудняюсь ответить	26,0	27,9	22,8	26,4

* Вопрос задается 1 раз в год.
Источник: Данные мониторинга ИСЭРТ РАН.

в возможность оказывать влияние на принятие решений властями, безразличие к общим делам и привычку надеяться на готовое (иждивенчество) (табл. 3).

Реже в качестве причин низкой гражданской активности приводятся недостаток знаний и времени на участие в общественной жизни.

Действительно, барьерами в развитии межсекторного социального партнерства являются патернализм, иждивенчество, не-

совершенство законодательства и растущая дифференциация общества [30, с. 198]. Именно исторически сложившийся патернализм во многом порождает иждивенческие настроения значительной части населения и обуславливает его низкую общественную активность [12]. Патерналистские настроения стали одной из причин низкого уровня потенциала протеста. Как видно из таблицы 4, только 6% жителей области готовы для защиты собственных интересов предпринять

Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «Какие препятствия Вы считаете главными для проявления людьми своей гражданской позиции?»*, % от числа опрошенных

Вариант ответа	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Неверие в возможность оказывать влияние на решения властей	24,7	27,2	22,7	21,0
Безразличие к общим делам, индивидуализм	26,2	24,1	23,5	19,6
Привычка надеяться на готовое, в том числе на власть	19,1	22,0	21,9	19,5
Недостаток знаний, некомпетентность	15,2	19,1	15,9	15,4
Недостаток времени, чрезмерная занятость	12,3	15,5	15,0	14,4
Боязнь наказания, преследований со стороны вышестоящих руководителей, правоохранительных органов	15,9	19,9	19,7	11,8
Отсутствие способности к организации	8,3	11,1	10,7	9,5
Опасение негативной реакции со стороны окружающих	6,7	9,4	7,4	6,5
Другое	0,6	0,3	0,2	0,1
Затрудняюсь ответить	27,3	29,7	29,9	35,1

* Вопрос задается 1 раз в год.
Источник: Данные мониторинга ИСЭРТ РАН.

Таблица 4. Распределение ответов на вопрос «Что Вы готовы предпринять для защиты собственных интересов?», % от числа опрошенных

Вариант ответа	Место жительства респондентов		В среднем по области
	Вологда	Череповец	
Мои интересы достаточно защищены	14,9	16,2	15,5
Подпишу обращение к властям	25,4	29,3	24,1
Выйду на митинг, демонстрацию	15,7	9,8	10,2
Буду участвовать в забастовках, других акциях протеста	3,9	4,8	3,3
Если надо, возьму оружие, пойду на баррикады	4,6	4,8	5,9
Ничего не буду делать	12,9	14,6	15,5
Затрудняюсь ответить	22,6	20,5	25,5

Источник: Данные опроса общественного мнения «Социально-психологическое самочувствие населения Вологодской области», проведенного ИСЭРТ РАН в 2015 году.

радикальные действия – взяться за оружие и пойти на баррикады. Предположили участие в мирных акциях (демонстрациях, митингах) 10% опрошенных (в г. Вологде – 16%), а четвертая часть населения региона готова подписать петицию властям. Это дает возможность говорить о низком уровне протестных настроений вологжан.

В формировании некоторых негативных черт общественного сознания значительная доля ответственности лежит на средствах массовой информации (масс-медиа). С одной стороны, «перекос» источников информации в сторону индустрии развлечений развивает у граждан желание уйти от реальности и существующих социальных проблем (эскейпизм), а также пассивность и примиренчество [15]. С другой стороны, исследования показывают, что за

региональными СМИ прочно закрепилась имиджевая функция, которая заключается в формировании положительного отношения к власти, ее деятельности и политическим лидерам. При этом в новостном контенте крайне редко представлена информация о развитии институтов гражданского общества, в том числе на уровне региона и муниципалитетов [13].

Отсутствие критики власти в традиционных СМИ и политика замалчивания социально-экономических проблем негативно влияют на социальную активность граждан, часть из которых, получив необходимую информацию, могла бы быть вовлечена в реализацию различных гражданских инициатив. Интернет-СМИ, несмотря на растущую популярность, пока еще не достигли того уровня влияния на население, которым

располагает телевидение, и воздействуют на сравнительно узкую группу активных пользователей [14]. При этом активность пользователей в киберпространстве не всегда способствует росту гражданской активности в реальном мире [9].

Вопреки пассивности большинства населения социальная активность жителей области проявляется в создании различных общественных формирований, развитии добровольчества и появлении общественных инициатив. На 1 декабря 2014 года на территории региона было зарегистрировано 1932 некоммерческие организации (НКО), в том числе 879 общественных объединений и 155 религиозных организаций [20].

В 2013 году заметно выросла активность в создании общественных советов при органах исполнительной государственной власти Вологодской области, которая в основном обуславливалась необходимостью исполнения требований Указа Президента России от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Итогом его реализации стало создание 31 общественного совета при всех областных органах исполнительной власти. Процедура формирования данных советов закреплена в постановлении Губернатора Вологодской области от 24 декабря 2012 года № 686 «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной государственной власти области» [19]. Состав общественных советов утверждается руководителями соответствующих департаментов (совета при Правительстве области – губернатором).

Создание органов общественного контроля (общественных палат и советов) иницируется органом государственной власти, законодательством устанавливаются организационно-правовые основы их деятельности, вводятся определенные ограничения и запреты в ее осуществлении, в их состав частично входят государственные служащие и ветераны соответствующих ведомств.

Кроме того, со стороны государства осуществляется их организационно-техническая и финансовая поддержка. Структура палат и советов создана в форме государственных учреждений, а подобные органы становятся по существу частью государственного аппарата. В итоге указанные институты сложно считать в полной мере общественными. Исследователи подчеркивают их дуалистическую природу и относят к государственно-общественным структурам [31, с. 98].

В настоящее время, несмотря на возможность участия в общественном контроле граждан, общественных объединений и иных структур, система общественного контроля оказалась замкнутой на общественные палаты и общественные советы, поскольку только они, согласно закону, являются субъектами общественного контроля [11, с. 179]. Характеризуя Общественную палату РФ, Л.Ю. Грудцына отмечает, что она стала разновидностью неформального контроля над общественной жизнью со стороны главы государства, а не формой и институтом общественного контроля [6, с. 75].

Субъектам общественного контроля предоставлены определенные возможности для участия в принятии государственных решений. Повсеместно создаются условия для предварительного общественного обсуждения нормативных правовых актов и региональных программ. Проекты документов размещаются на официальных сайтах региональных органов исполнительной власти. Члены общественных советов входят в составы конкурсных и аттестационных комиссий и принимают активное участие в оценке кандидатов на должности государственной гражданской службы, а также в оценке их соответствия занимаемым должностям.

Типичной ошибкой в отчетах о деятельности органов общественного контроля является акцент на количественные показатели. Важно отметить, что некорректно оценивать количество проведенных заседаний

или число участников общественных советов, а также количество упоминаний о них в СМИ, следует делать упор на качественные критерии в их работе [10, с. 23]. Общество должно узнать, какие советом вносились предложения по повышению эффективности государственного управления и защите прав граждан, учтены ли они в дальнейшем, о выявлении фактов противоправного поведения государственных служащих и привлечении их к ответственности.

Вместе с тем существующие ограничения в деятельности данных общественных формирований и рекомендательный характер принимаемых ими решений сокращают возможности их влияния на власть. Как отмечает М.В. Щербина, многие считают такой подход разумным, поскольку внутреннее давление советов, реально контролирующую работу государственных органов, которые зачастую не справляются с требованиями, предъявляемыми им вышестоящими инстанциями, ставит под угрозу всю деятельность органов исполнительной власти [32, с. 132-133].

В настоящее время общественный контроль над деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления все больше приобретает виртуальные формы (публичные интернет-обсуждения законопроектов, интернет-жалобы на нарушение прав граждан конкретными органами исполнительной власти) [10, с. 24]. За последние годы региональные власти Вологодской области осуществили «прорыв» в виртуальное пространство, создав предпосылки для роста открытости и доступности высших должностных лиц как на официальном портале, так и в социальных сетях. Расширились возможности контроля и оценки деятельности региональных органов исполнительной власти благодаря серии проектов «Команда Губернатора». Жители области с 2012 года получили возможность принять участие в формировании нового регионального правительства,

а далее – в ежегодном заслушивании публичных докладов и оценивании работы органов исполнительной государственной власти. В то же время рекомендательный характер полученных оценок (в том числе неудовлетворительных) не позволяет существенно повлиять на руководящий состав Правительства Вологодской области. Только часть кадровых перестановок глав департаментов регионального правительства была проведена с учетом результатов проекта «Команда Губернатора: Ваша оценка».

Исследователи полагают, что проводимая «сверху» демократизация общества осуществляется без включения в нее самих людей, не затрагивая их интересов. В условиях современной России сложно полностью исключить участие власти (в том числе организационную и финансовую поддержку) в процессе становления институтов гражданского общества. Однако чрезмерная активность и вмешательство государства в их деятельность может привести к противоположным результатам – инертности индивидов, непониманию их собственных интересов [22, с. 46].

Определяющие факторы поведения населения – активная жизненная позиция и гражданское самосознание – не могут взяться ниоткуда. Социально желаемые типы поведения нужно проектировать и внедрять, только тогда они станут повседневностью российского общества [28, с. 49]. Важным условием формирования гражданской активности должна стать поддержка социально ответственных граждан, которые бы чувствовали свою сопричастность ко всему, что происходит вокруг них, начиная с собственного двора и заканчивая страной в целом [17, с. 17].

Становление общественного контроля должно сопровождаться расширением этого института, который, не подменяя и не заменяя контрольную деятельность государственных органов, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в реализации государственной политики. Отсутствие

общественного контроля за реализацией государственных полномочий никогда не приведет к реальному народовластию [27, с. 65].

В настоящее время в государственной политике просматривается желание создать удобные для себя условия общественного контроля, планировать и координировать деятельность общественных структур [18, с. 101]. Действительно, контролируемые органы заинтересованы в формальном (имитируемом) контроле и порой создают препятствия на пути институциональных форм общественного контроля [24, с. 207]. Поэтому возможности общественных советов при ведомственных государственных органах ограничиваются из-за боязни усиления внутреннего давления на органы исполнительной власти, и без этого не справляющиеся с поставленными задачами [32, с. 132].

Кроме того, государство создает особые условия для субъектов, формируемых по принципу «сверху» (общественных палат, советов и комиссий), одновременно ограничивая независимых субъектов, что ведет к формализации и профанации сути общественной деятельности [26, с. 70]. Как видится, при формировании органов данного типа необходимо максимально уходить от координирующей роли органов власти, используя инициативу «снизу». Однако в настоящее время по указанным выше причинам население проявляет недостаточную активность и самостоятельность в этих вопросах, что на этапе становления институтов гражданского общества отчасти оправдывает «руководящую роль» государства.

Возможно, что в процессе постепенного вовлечения населения в активную социально-политическую деятельность у каждого гражданина появится стремление обладать высоким уровнем правосознания, консолидировать

свои усилия в виде непосредственного участия в деятельности органов государственной власти в качестве экспертов [5, с. 71]. При этом остро стоит проблема квалификации «активных общественников», ощущается недостаток у них междисциплинарных знаний, требующихся для эффективного контроля в различных сферах деятельности государственных органов, умений и навыков общения с представителями власти и бизнеса. Фундаментом успешного общественного контроля является не столько инициативность отдельных граждан, сколько знание федерального законодательства о государственной гражданской службе и общественных объединениях, региональных нормативных актов, регламентирующих деятельность подконтрольных органов. В противном случае общественники превращаются в формальных участников контрольных мероприятий, гарантов транспарентности (открытости) отдельных процедур. Не случайно некоторые исследователи предлагают сформировать систему подготовки и аттестации граждан, привлекаемых в качестве общественных наблюдателей и экспертов [23, с. 295].

Таким образом, на данном этапе своего развития органы общественного контроля не могут реализовать свое предназначение и реально повлиять на деятельность органов государственной власти, оставаясь для нее «удобными и тихими советчиками». Для повышения эффективности общественного контроля, с одной стороны, требуется воля руководителей властных структур, не заинтересованных в полной открытости и подконтрольности со стороны общества. С другой стороны, необходима целенаправленная работа по воспитанию гражданской активности и инициативности самих граждан, вовлечению их в реализацию социальных проектов с целью защиты интересов личности и общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреева, Л. А. К вопросу об общественном контроле [Текст] / Л. А. Андреева // Вопросы современной юриспруденции. – 2014. – № 43. – С. 33–38.
2. Выприцкий, А. С. Политическая мотивация воссоздания института «общественного контроля» в России [Текст] / А. С. Выприцкий // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2014. – № 5 (20). – С. 132–139.
3. Гончаров, В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации [Текст] / В. Гончаров, Л. Ковалева // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72–75.
4. Гриб, В. В. Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля [Текст] / В. В. Гриб // Юридический мир. – 2010. – № 3. – С. 32–39.
5. Грошева, И. А. Общественный контроль как основа правового государства [Текст] / И. А. Грошева // Омский научный вестник. – 2011. – № 3 (38). – С. 68–72.
6. Грудцына, Л. Ю. Общественная палата – спектакль национального масштаба [Текст] / Л. Ю. Грудцына // Адвокат. – 2006. – № 5. – С. 79–87.
7. Исаева, Е. А. Общественный контроль как форма активизации гражданского участия (на примере Ярославской области) [Текст] / Е. А. Исаева, А. В. Соколов // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Сер. Гуманитарные науки. – 2014. – № 4. – С. 41–45.
8. Исакова, Ю. И. Концептуализация понятия «гражданский контроль» в социологическом знании [Текст] / Ю. И. Исакова // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2013. – № 2 (18). – С. 147–151.
9. Кожина, Т. П. Использование информационных ресурсов интернета региональным социумом [Электронный ресурс] / Т. П. Кожина // Вопросы территориального развития. – 2015. – № 7. – Режим доступа : <http://vtr.isert-ran.ru/article/1521>
10. Кулешова, Н. Н. О современном состоянии общественного контроля в России [Текст] / Н. Н. Кулешова // Юридическая наука. – 2011. – № 2. – С. 21–24.
11. Михеева, Т. Н. Общественный контроль на муниципальном уровне: анализ новелл законодательства [Текст] / Т. Н. Михеева, Е. И. Белоусов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 2. – С. 177–182.
12. Молодов, О. Б. Доверие как фактор консолидации общества (на примере Вологодской области) [Электронный ресурс] / О. Б. Молодов // Вопросы территориального развития. – 2013. – № 5 (5). – С. 4.
13. Молодов, О. Б. Имидж региональных органов власти: теоретические основы и проблемы формирования [Электронный ресурс] / О. Б. Молодов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 10 (20). – С. 4.
14. Молодов, О. Б. Интернет в современном медийном пространстве Вологодской области [Текст] / О. Б. Молодов // Общество и социология в современной России: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной XX годовщине празднования Дня социолога в РФ. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – С. 136–140.
15. Молодов, О. Б. Региональные и местные СМИ Вологодской области: контент-анализ [Текст] / О. Б. Молодов // Проблемы развития территории. – 2014. – № 2 (70). – С. 127–136.
16. Нисневич, Ю. А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России [Текст] / Ю. А. Нисневич // Полис. – 2011. – № 1. – С. 165–176.
17. Петухов, В. В. Гражданский активизм в России: мотивация, ценности и формы участия [Текст] / В. В. Петухов, Р. Э. Бараш, Н. В. Седова, Р. В. Петухов // Власть. – 2014. – № 9. – С. 11–19.
18. Плотников, А. А. Общественный контроль в современной России: правовые и организационные проблемы [Текст] / А. А. Плотников // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». – 2013. – № 3. – С. 97–103.
19. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства области за 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/fomichev.pdf>
20. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства области за 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/doklad_o_rezultatah_deyatel_nosti_dvp_ot_18_01.pdf

21. Региональное гражданское общество: динамика развития [Текст] : монография / под науч. рук. д.э.н., проф. В. А. Ильина; кол. авт.: д.э.н. А. А. Шабунова, к. социол. н. Д. В. Афанасьев, к. филос. н. Т. А. Гужавина; сотрудники ИСЭРТ РАН Т. П. Кожина, И. Н. Дементьева, Д. А. Ластовкина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 170 с.
22. Румянцева, В. Г. Общественный контроль за деятельностью государства: к теории вопроса [Текст] / В. Г. Румянцева // История государства и права. – 2009. – № 11. – С. 45–48.
23. Садохина, Н. Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля [Текст] / Н. Е. Садохина, А. В. Липунцова // Вестник Тамбовского государственного университета. Сер. Гуманитарные науки. – 2012. – № 8 (112). – С. 292–298.
24. Селиванова, Е. С. К вопросу о различии в понятиях «народный», «общественный», «гражданский» контроль в научном и прикладном дискурсах [Текст] / Е. С. Селиванова // Вестник Тамбовского государственного университета. Сер. Гуманитарные науки. – 2013. – № 5 (121). – С. 203–208.
25. Семелева, Е. Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства [Текст] / Е. Ю. Семелева // Вестник Пермского университета. Сер. Юридические науки. – 2011. – № 2 (12). – С. 65–70.
26. Соболева, Ю. В. Общественный контроль в Российской Федерации: условия эффективности [Текст] / Ю. В. Соболева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 4 (99). – С. 67–71.
27. Усманова, Е. Ф. Институт общественного контроля как неотъемлемая составляющая правового государства [Текст] / Е. Ф. Усманова, Е. Ю. Семелева // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С. 62–65.
28. Усманова, С. Р. Представления россиян о гражданском участии [Текст] / С. Р. Усманова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2008. – № 2 (86). – С. 45–59.
29. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Текст] // Рос. газета. – 23.07.2014. – № 6435.
30. Чернявский, Р. Г. Барьеры в функционировании системы межсекторного социального партнерства современного российского общества [Текст] / Р. Г. Чернявский // Проблемы гуманитарных исследований. – 2012. – Вып. 7. – С. 194–199.
31. Чиркин, В. Е. Публичное управление [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2004. – 475 с.
32. Щербина, М. В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль [Текст] / М. В. Щербина // Власть. – 2015. – № 3. – С. 129–133.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Молодов Олег Борисович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: o_young8172@mail.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Molodov O.B.

CITIZEN PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL: REGIONAL PERSPECTIVE

Stable functioning system of cross-sector partnership (government – business – society) is an important prerequisite for civil society development in modern Russia. The participation of a “third sector” (citizens and non-profit organizations) should play a decisive role in making government decisions that affect economic and social development, development of democracy in general. The recent years have witnessed efforts to develop civil (social) control exercised by civil society through its institutions, primarily public chambers and public councils. The results of the research of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS show that the paternalistic attitudes of most population, dependency and disbelief in own powers are barriers to the state-public interaction. The citizens’ passivity leads to the situation when institutions and mechanisms of social control are created on the initiative of public authorities of federal and regional levels. This, in turn, negatively affects the growth of civil activity. The media does not promote upbringing of initiative citizens, as it prioritizes the entertainment content and the formation of a positive image of the authorities and political leaders. The problems of public control bodies are the following: limited opportunities and insufficient qualification of their members (especially, at the regional and local levels). So, now they have no serious impact on the activities of state bodies and their structural subdivisions. The solution of the problem requires the will and openness of the authorities, education of civil activity in the population and the increase in the level of training of persons carrying out public control.

State, civil society, civic participation, media, public control, public chamber, public councils.

REFERENCES

1. Andreeva L. A. K voprosu ob obshchestvennom kontrole [To the question about public control]. *Voprosy sovremennoi yurisprudentsii* [Questions of modern jurisprudence], 2014, no. 43, pp. 33–38.
2. Vypritskii A. S. Politicheskaya motivatsiya vossozdaniya instituta “obshchestvennogo kontrolya” v Rossii [Political motivation to reconstruct the institution of “social control” in Russia]. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.A. Nekrasova* [Bulletin of Kostroma State University Named after N. A. Nekrasov], 2014, no. 5 (20), pp. 132–139.
3. Goncharov V., Kovaleva L. Ob institutakh obshchestvennogo kontrolya ispolnitel’noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [About the institutions of public control of executive power in the Russian Federation]. *Vlast’* [Power], 2009, no. 1, pp. 72–75.
4. Grib V. V. Obshchestvennaya palata Rossiiskoi Federatsii kak organ obshchestvennogo kontrolya [Public Chamber of the Russian Federation as the social control body]. *Yuridicheskii mir* [Legal world], 2010, no. 3, pp. 32–39.
5. Grosheva I. A. Obshchestvennyi kontrol’ kak osnova pravovogo gosudarstva [Social control as a basis for legal state]. *Omskii nauchnyi vestnik* [Omsk scientific bulletin], 2011, no. 3 (38), pp. 68–72.
6. Grudtsyna L. Yu. Obshchestvennaya palata – spektakl’ natsional’nogo masshtaba [Public Chamber – a play of the national scale]. *Advokat* [Lawyer], 2006, no. 5, pp. 79–87.
7. Isaeva E. A., Sokolov A. V. Obshchestvennyi kontrol’ kak forma aktivizatsii grazhdanskogo uchastiya (na primere Yaroslavskoi oblasti) [Social control as a form of enhancing civic participation (case study of the Yaroslavl Oblast)]. *Vestnik Yaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova. Ser. Gumanitarnye nauki* [Bulletin of P.G. Demidov Yaroslavl State University. Series Humanities], 2014, no. 4, pp. 41–45.

8. Isakova Yu. I. Kontseptualizatsiya ponyatiya «grazhdanskii kontrol'» v sotsiologicheskom znanii [Conceptualizing the notion of “civil control” in sociological knowledge]. *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'* [Historical and socio-educational thought], 2013, no. 2 (18), pp. 147–151.
9. Kozhina T. P. Ispol'zovanie informatsionnykh resursov interneta regional'nym sotsiumom [Use of Internet information resources by the regional society]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of territorial development], 2015, no. 7. Available at : <http://vtr.isert-ran.ru/article/1521>
10. Kuleshova N. N. O sovremennom sostoyanii obshchestvennogo kontrolya v Rossii [About the current state of public control in Russia]. *Yuridicheskaya nauka* [Legal science], 2011, no. 2, pp. 21–24.
11. Mikheeva T. N., Belousov E. I. Obshchestvennyi kontrol' na munitsipal'nom urovne: analiz novell zakonodatel'stva [Public control at the municipal level: analysis of the amendments to the law]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava* [Actual problems of economics and law], 2015, no. 2, pp. 177–182.
12. Molodov O. B. Doverie kak faktor konsolidatsii obshchestva (na primere Vologodskoi oblasti) [Trust as a factor in consolidation of society (on the example of the Vologda Oblast)]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of territorial development], 2013, no. 5 (5), p. 4.
13. Molodov O. B. Imidzh regional'nykh organov vlasti: teoreticheskie osnovy i problemy formirovaniya [Image of regional authorities: theoretical principles and formation problems]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of territorial development], 2014, no. 10 (20), p. 4.
14. Molodov O. B. Internet v sovremennom mediinom prostranstve Vologodskoi oblasti [Internet in the modern media space of the Vologda Oblast]. *Obshchestvo i sotsiologiya v sovremennoi Rossii: materialy vsenos. nauch.-prakt. konf., posvyashchennoi XX godovshchine prazdnovaniya Dnya sotsiologa v RF* [Society and sociology in modern Russia: materials of aa-Russian research-to-practice conference dedicated to the 20th anniversary celebration of the day of sociologist in Russia]. Vologda : ISERT RAN, 2015, pp. 136–140.
15. Molodov O. B. Regional'nye i mestnye SMI Vologodskoi oblasti: kontent-analiz [Regional and local media of the Vologda Oblast: content analysis]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2014, no. 2 (70), pp. 127–136.
16. Nisnevich Yu. A. Grazhdanskii kontrol' kak mekhanizm protivodeistviya korruptsii: problemy realizatsii v Rossii [Civil control as a mechanism of counteracting corruption: problems of realization in Russia]. *Polis* [Polis], 2011, no. 1, pp. 165–176.
17. Petukhov V. V., Barash R. E., Sedova N. V., Petukhov R. V. Grazhdanskii aktivizm v Rossii: motivatsiya, tsennosti i formy uchastiya [Civil activism in Russia: motivation, values and forms of participation]. *Vlast'* [Powers], 2014, no. 9, pp. 11–19.
18. Plotnikov A. A. Obshchestvennyi kontrol' v sovremennoi Rossii: pravovye i organizatsionnye problemy [Social control in modern Russia: legal and organizational issues]. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya "Gumanitarnye i sotsial'nye nauki"* [Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series “Humanitarian and Social Sciences”], 2013, no. 3, pp. 97–103.
19. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Departamenta vnutrennei politiki Pravitel'stva oblasti za 2013 g.* [Public report on the results of activity of Department of Internal Policy of the Regional Government for 2013]. Available at : <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/fomichev.pdf>
20. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Departamenta vnutrennei politiki Pravitel'stva oblasti za 2014 g.* [Public report on the results of activity of Department of Internal Policy of the Regional Government for 2014]. Available at : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/doklad_o_rezultatakh_deyatel_nosti_dvp_ot_18_01.pdf
21. *Regional'noe grazhdanskoe obshchestvo: dinamika razvitiya : monografiya* [Regional civil society: dynamics of development : monograph]. Under scientific supervision of Doctor of Economics, Professor V. A. Ilyin. Team of authors: Doctor of Economics A. A. Shabunova, Ph.D. in Sociology D. V. Afanasev, Ph.D. in Philosophy T. A. Guzhavina; ISERT RAN employees T. P. Kozhina, I. N. Dement'eva, D. A. Lastovkina. Vologda : ISERT RAN, 2015. 170 p.
22. Rumyantseva, V. G. Obshchestvennyi kontrol' za deyatel'nost'yu gosudarstva: k teorii voprosa [Public control over activities of the state: to the theory of the matter]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of state and law], 2009, no. 11, pp. 45–48.
23. Sadokhina N. E., Lipuntsova A. V. Formy vzaimodeistviya gosudarstvennogo i obshchestvennogo kontrolya [Forms of interaction between state and public control]. *Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Gumanitarnye nauki* [Tambov University review. Series: Humanities], 2012, no. 8 (112), pp. 292–298.

24. Selivanova E. S. K voprosu o razlichii v ponyatiyakh “narodnyi”, “obshchestvennyi”, “grazhdanskii” kontrol’ v nauchnom i prikladnom diskursakh [To the question about the difference in terms of “national”, “public”, “civil control” in academic and policy discourses]. *Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. Gumanitarnye nauki* [Tambov University review. Series: Humanities], 2013, no. 5 (121), pp. 203–208.
25. Semeleva E. Yu. Sushchnost’ obshchestvennogo kontrolya i ego vliyanie na funktsionirovanie gosudarstva [Nature of social control and its impact on the functioning of the state]. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser. Yuridicheskie nauki* [Perm University herald. Series: Legal science], 2011, no. 2 (12), pp. 65–70.
26. Soboleva Yu. V. Obshchestvennyi kontrol’ v Rossiiskoi Federatsii: usloviya effektivnosti [Public control in the Russian Federation: conditions of efficiency]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Academy of Law], 2014, no. 4 (99), pp. 67–71.
27. Usmanova E. F., Semeleva E. Yu. Institut obshchestvennogo kontrolya kak neot’emlemaya sostavlyayushchaya pravovogo gosudarstva [Institution of public control as an integral component of a legal state]. *Sotsial’no-politicheskie nauki* [Socio-political sciences], 2011, no. 1, pp. 62–65.
28. Usmanova S. R. Predstavleniya rossiyan o grazhdanskom uchastii [Russians’ ideas about about civic engagement]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial’nye peremeny* [Public opinion monitoring: economic and social change], 2008, no. 2 (86), pp. 45–59.
29. Federal’nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 21 iyulya 2014 goda № 212-FZ “Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii” [Federal law of the Russian Federation of July 21, 2014 No. 212-FZ “On fundamentals of public control in the Russian Federation”]. *Ros. gazeta* [Russian newspaper]. July 23, 2014, no. 6435.
30. Chernyavskii R. G. Bar’ery v funktsionirovanii sistemy mezhsektornogo sotsial’nogo partnerstva sovremennogo rossiiskogo obshchestva [Barriers to the functioning of the system of cross-sector social partnerships of the modern Russian society]. *Problemy gumanitarnykh issledovanii* [Problems of humanitarian studies], 2012, issue 7, pp. 194–199.
31. Chirkin V. E. *Publichnoe upravlenie* [Public administration]. Moscow : Yurist, 2004. 475 p.
32. Shcherbina M. V. Obshchestvennye sovety pri organakh ispolnitel’noi vlasti: sotsial’naya ekspertiza i kontrol’ [Public councils at executive bodies: social expertise and control]. *Vlast’* [Powers], 2015, no. 3, pp. 129–133.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Molodov Oleg Borisovich – Ph.D. in Economics, Senior Research Associate at the Department of Living Standard and Lifestyle Studies. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia. E-mail: o_young8172@mail.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.