

© 2012 г. *Н.И. Буланов*

УДК 141

**СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР**

Актуальность социального контроля деятельности властных структур очевидна. На современном этапе социально-экономического развития России показатели качества и уровня жизни россиян вызывают беспокойство общественности: Россия занимает 66-е место в списке из 187 стран по индексу развития человеческого потенциала; 108-е место в списке из 143 стран по международному индексу счастья [1]; коэффициент фондов в России по официальным данным равен 16,5 при рекомендуемом ООН уровне 8–10; покупательная способность заработной платы россиян по продуктам питания – 5,9 (в 2009 г.), наконец, достигла уровня 1990 г. [2]. В этих условиях важнейшей задачей совершенствования управления общественным воспроизводством является развитие социального контроля деятельности властных структур.

Оценка возникновения и развития социального контроля над государством, властными структурами обусловила использование трудов выдающихся философов, просветителей и политических деятелей: Ф. Аквинского, Аристотеля, М. Вебера, Г. Гегеля, Т. Гоббса, Д. Дидро, И. Канта, Дж. Локка, К. Маркса, Ш.Л. Монтескье, Платона, Ж.Ж. Руссо, М.Т. Цицерона, Ф. Энгельса. Их научные взгляды отражали проблемные вопросы общества, государства и власти в социальных отношениях того периода времени.

Понятие социальный контроль впервые употребил Г. Тард. Согласно Тарду, ключевая роль в политической социализации личности принадлежит социальному контролю, который выполняет специализированные функции в обществе по развитию общесоциальных норм. Р. Парк понимает социальный контроль как средство, обеспечивающее определенное соотношение между социальными силами и человеческой природой. Согласно Э. Россу, социальный контроль – целенаправленное влияние общества на поведение индивида в целях обеспечения эффективного социального порядка.

Природа, сущность и функциональная направленность социального контроля широко отражены в трудах отечественных и зарубежных ученых в области социологии труда – А.Файоля, Д. Макгрегора, В.Г. Подмарева, О.И. Шкаратана; морали – М.И. Бобневой, Р. Мастерса, А.Г. Харчева; права – Дж. Гибса, В.Н. Кудрявцева; девиантного поведения – Г. Беккера, Ю.Ю. Комлева, А. Коэна, Я.И. Глинского, Э. Сатерленда; управления – Ю.П. Аверина, П. Друкера, П.В. Романова. Осуществление государственного контроля рассматривали Л.В. Акопов, Г.В. Атаманчук, А.А. Демичев, Д.В. Пожарский, Н.Г. Салищева, С.В. Степашин, А.М. Тарасов, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хама-нева, И.Б. Шахов, Е.В. Шорина, А.А. Ялбулганов.

Функция контроля осуществляется в масштабах самых разнообразных систем и по выражению А.Файоля «применяется в отношении ко всему: вещам, к лицам, к действиям» [3]. В масштабах общества контроль неотделим от системы социального управления и выступает неизменным условием достижения реальных результатов функционирования любых управленческих систем. Как отмечает в своей книге «Правовая антология политики» А.С.Автономов, в отечественной литературе, к сожалению, мало внимания уделяется контрольным органам как таковым [4]. Значение контроля в социальном управлении выражается через его важную роль в обеспечении нормального функционирования и развития политической системы, экономики и всего общества. Роль, выполняемая контролем в обществе, способы его осуществления, специфика форм и средств в огромной степени зависят от государственного и общественного строя.

Идейно-теоретические противоречия между обществом и государством носят объективный характер и коренятся в сущностных различиях публичных и частных интересов. Современное государство не в состоянии эффективно реализовать свои функции без активного участия общественности, со стороны которой должен осуществляться постоянный социальный контроль. Одним из истоков современного состояния социального контроля в России был классовый контроль пролетариата, как наиболее доступная и почти единственная на первых революционных порах форма участия в управлении производством и политической деятельностью [5]. Причем речь шла не столько о контроле в традиционном понимании этого термина, сколько в гораздо более широком смысле - в качестве обширной совокупности всевозможных мер с целью планового управления соци-

альными процессами в обществе [6]. В силу особых форм управления обществом, централизации и обобществления экономики контроль, осуществлявшийся в обществе различными субъектами, обладавшими властными полномочиями и возможностями, достигал нередко высокого уровня эффективности.

Современное состояние контроля характеризует его низкая эффективность, увеличение правонарушений, правовой нигилизм, отступления от закона, нарушения прав и свобод граждан. В условиях продолжения реформ все заметнее становится корыстная преступность служащих органов государственной власти и управления.

Согласно опросу, проведенному Исследовательским центром рекрутингового портала Superjob.ru, Достойными доверия сотрудников правоохранительных органов считают менее трети россиян (30%), при этом лишь 3% респондентов однозначно доверяют полицейским, тогда как 27% доверяют с оговорками. Подавляющее же большинство россиян (70%) полицейским не доверяет, при этом 25% опрошенных однозначно не доверяют, 45% – скорее не доверяют. Результаты опроса социологического фонда «Общественное мнение» подтвердили, что 56% населения пострадали от действий сотрудников правоохранительных органов, 21% граждан полагает, что силовые структуры – организации, обеспечивающие свои коммерческие интересы. Только 23% опрошенных считают, что при необходимости могут рассчитывать на помощь правоохранительных органов. Все изложенное свидетельствует о настоятельной необходимости формирования социального контроля над государственной властью и его совершенствовании.

Современные правовые реалии во многом определяются правовым прошлым, поэтому нельзя познать настоящего, не обратившись к историческому опыту осуществления контрольной деятельности. Контроль изначально выступает в качестве правовой формы осуществления задач государства, является важнейшей функцией государственного управления и формой юридической деятельности вне зависимости от исторического времени и политического режима. Сущность контроля заключается в том, что специальные субъекты, используя организационно-правовые способы и средства в пределах своей компетенции, выясняют соответствие деятельности подконтрольных объектов нормативно-правовым предписаниям, требованиям закона и поставленным перед ними задачам; оценивают результаты воздействия субъектов

управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, способов и результатов их достижения; принимают меры по предотвращению и привлечению к ответственности виновных.

Цели контроля: охрана конституционного строя, защита прав, свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых нормативно-правовых актов Конституции РФ, введение полномочий должностных лиц в правовое поле, поддержание режима законности и правопорядка в государстве. Важнейшее значение социального контроля и его правового регулирования в социальной сфере жизнедеятельности общества: при распределении средств социального обеспечения и страхования, поддержки семьи, престарелых инвалидов, обеспечении равных для всех условий в сфере здравоохранения, образования, обеспечении достаточного уровня жизни, защиты прав потребителей, охраны труда, природной среды обитания человека и т.п.

При этом основная цель контроля: не допустить действий за пределами заданных параметров, предупредить возможные отклонения, а в случае их совершения устранить отрицательные последствия и принять соответствующие меры воздействия. Наряду с социальным назначением, контроль имеет собственные функции как базовые направления деятельности управомоченных субъектов в целях достижения позитивных конечных результатов, включающие в себя сбор и анализ информации о подконтрольном субъекте, выявление отклонений от заданных параметров, их устранение и предупреждение (функции корректировки, правоохраны, социальной превенции, воспитания). При этом необходимо соблюдать следующие принципы контроля: законность, независимость, объективность, неотвратимость применения мер воздействия к нарушителям, превенция, гласность.

Характеризуя место и значение социального контроля в обществе, нельзя обойти вниманием важные социально-психологические его аспекты. По мнению Э.Росса, человеческой природе свойственны агрессивные импульсы и ненасытные потребности, что с необходимостью предполагает наличие механизма, нацеленного на обуздание агрессивной природы человека [7]. Р.Паунд также отмечал, что в основе общественной жизни лежит борьба двух противоположных инстинктов, свойственных людям: "агрессивного" или "самозащиты", порожденного индивидуализмом, и "социального", проявляющегося в стремлении людей к

сотрудничеству. При этом право выполняет функцию социального контроля и регулятора, сдерживающего индивидуалистическую тенденцию во имя цивилизации [6, с.182-183]. Социальный контроль обеспечивает определенную организацию общественной жизни, адекватность поведения членов общества взаимным ожиданиям; посредством социального контроля реализуется принцип обратной связи в управлении любыми социальными процессами [8,9,10].

Под социальным контролем понимается система институтов демократии, с помощью которых трудящиеся массы, осуществляя контрольную деятельность, участвуют в управлении делами общества [11]. Понимание контроля как целостной системы всех социальных регуляторов (государственных или общественных институтов, права, морали, обычаев, традиций, установок) [12] по сути, сходно с предыдущим и лишь расширяет систему социального контроля областью морали, обычаев, традиций и т. д. Следует, однако, заметить, что огромное количество субъектов социального контроля не располагает полномочиями распорядительного или правоохранительного характера. Это граждане и их объединения, средства массовой информации, научные, консультативные учреждения, депутаты и др. Регулирующая и, в частности, правовая сторона их контроля может выражаться в подаче жалоб и заявлений, в требованиях различного рода, в заявлении ходатайств, актах опубликования, запросах и т.д., которые по своим правовым последствиям порождают лишь обязанность компетентных субъектов рассмотреть и принять меры по этим сигналам.

Социальный контроль общества над государством – это функция и стадия социального управления, выражающаяся в волевой социальной деятельности субъектов (органов государственной власти, институтов гражданского общества, отдельных граждан), направленной на наблюдение, оценку качества государственного управления, соблюдение прав и свобод человека на предмет их соответствия предъявляемым требованиям в рамках Конституции РФ и Международных норм, выявление, систематизацию, анализ информации о состоянии общества и государства, семьи, личности, окружающей среды, о процессах, происходящих с ними, на установление несоответствий, нарушений и отклонений от желаемых "образцов" – социальных норм, целей, ценностей; и определенная сигнализация об устранении недостатков или о коррекции "образцов".

Механизм контроля общества над государством есть закрепленная действующими нормативными правовыми актами система органов и учреждений, форм,

способов и средств, при помощи которых субъекты контроля осуществляют проверку, оценку качества государственного управления, соблюдения прав и свобод человека на предмет соответствия предъявляемым требованиям. Механизм контроля общества над государством включает: субъектную сторону, состоящую из участников (государство в целом, отдельные государственные органы, должностные лица, органы местного самоуправления, профсоюзы, общественные организации и т. д.); правовую сторону, содержание которой образуют социальные нормы; инструментальную сторону, представляющую собой совокупность юридических форм, средств и способов общественного контроля [13].

К особо значимым направлениям реализации контроля общества над государством относятся: контроль в сфере правотворчества, защиты прав и свобод, расходования финансовых средств, экологической безопасности населения, здоровья нации, приоритетных национальных проектов, избирательного процесса; контроль над действиями и решениями органов исполнительной власти, над правоохранительной деятельностью, над миграционной политикой. Оценка контрольной деятельности федеральных и региональных органов власти свидетельствует о ее неэффективности, в связи, с чем особенно остро стоит вопрос о формировании непосредственного социального контроля над государством. Механизм непосредственного контроля общества над государством характеризует прямой социальный контроль, который позволяет разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, служит важнейшим условием реализации провозглашенного Конституцией РФ принципа народовластия.

Согласно статье 3 Конституции РФ, высшим выражением власти народа являются выборы и референдум. Данные формы имеют особую значимость в механизме реализации социального контроля над государством. Среди обстоятельств, детерминирующих нарушения прав, свобод и законных интересов населения страны, можно выделить следующие: действующий порядок проведения общероссийского референдума существенно ущемляет конституционное право граждан нашей страны участвовать в управлении делами государства и нуждается в коррекции; конституционное умолчание относительно вопросов народовластия позволило изъять из государственно-правовой практики такие формы участия народа в управлении делами государства, как указы избира-

телей и регулярные отчеты депутатов перед ними. Выборы не являются гарантией реального участия граждан в политическом процессе без эффективного социального контроля над государством. Статус выборов как формы контроля смены государственной власти особенно высок в системе политико-властных механизмов общества. Все эти факты свидетельствуют о том, что население ограничено в возможности действительно влиять на процесс досрочного прекращения полномочий федеральных органов власти и должностных лиц.

Право отзыва депутата как одно из основных положений демократизма является выражением полновластия народа и гарантирует действительную ответственность депутата перед избирателями. Данный способ открывает путь для справедливого разрешения противоречий в обществе, позволяет ему реализовать контроль над властью. В настоящее время необходимы изменения характера информационного взаимодействия общества и государства, выражающиеся в предоставлении доступа к разнообразной информации, увеличении возможности граждан участвовать в процессе принятия политических решений и контролировать действия Правительства. Средства массовой информации в условиях становления гражданского общества призваны оказывать влияние на формирование и развитие социального контроля в государстве, в том числе путем проведения журналистского расследования.

Общественные структуры все больше реализуют гражданские инициативы самого развивающегося общества, видящего в них форму выражения своих интересов, не находящих адекватной реализации в государственной политике. Роль общественных организаций в стране возрастает, поскольку в процессе административной реформы государство отказывается от ряда функций по управлению обществом. Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов определенной части граждан. Основным формам участия работников в реализации контроля на предприятиях, закрепленным Трудовым кодексом РФ являются: учет мнения представительного органа работников; проведение консультаций с работодателем при принятии локальных нормативных актов; получение информации от работодателя по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы работников; обсуждение с работодателем вопросов о работе организации, внесение предложений по ее совершенствованию; участие в разработке и принятии коллективных договоров. Особая роль в этом процессе должна принадлежать профессиональным союзам.

Важнейшее направление контроля властных структур проведение экспертизы законопроектов и их общественное обсуждение, однако отсутствует закон, который устанавливает механизм участия различных структур гражданского общества в обсуждении принципиальных вопросов, решение которых может осуществляться в форме принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов или внесения в них изменений и дополнений. Существенный интерес представляет такая эффективная форма социального контроля, как народное вето. Оно является одним из механизмов преодоления противоречий между обществом и властью. Народное вето – институт непосредственной демократии, предусматривающий право граждан отклонять путем голосования на референдуме принятые представительным органом государственной власти, органом местного самоуправления и вступившие в силу нормативные акты или их отдельные положения. Данная форма контроля позволяет определить, насколько легитимным является представительный орган; способствует росту гражданского участия в публично-правовых делах; побуждает граждан больше интересоваться вопросами правотворчества, что служит преодолению правового нигилизма.

В России на федеральном уровне отсутствует такой институт непосредственной демократии, как народная законодательная инициатива. При низком уровне доверия россиян к высшему законодательному органу страны и наличии явного разрыва между качеством законодательной деятельности и уровнем общественных ожиданий народная правотворческая инициатива могла бы стать одной из форм плодотворного влияния общества на парламент. Публичные мероприятия и обращения граждан применяются как реакция на игнорирование законных требований населения со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Субъекты контроля в данном случае выступают как активная, инициативная сила, предупреждающая ошибки властей. Другой аспект права граждан на обращения включает способы защиты личностью своих прав посредством жалоб, заявлений, предложений. Крайне актуальной остается проблема эффективности социального контроля над деятельностью государства, которая заключается в отсутствии сбалансированной системы органов контроля, в непринятии должных мер по его оптимизации, в низкой эффективности данной деятельности.

Эффективность общественного контроля рассматривается как достижение поставленных перед ним целей и задач, фактический позитивный результат его осуществления в преломлении к механизму государства, государственной политике. Эффективность контроля напрямую связана с независимостью контролирующих органов, то есть такого правового статуса, который позволяет им устранять недостатки и отступления от закона в полном объеме. Наряду с законодательным закреплением принципа независимости, органы контроля должны иметь организационную, функциональную, материальную независимость от должностных лиц, чью деятельность они проверяют. В процессе реализации социального контроля в государстве проявляются такие негативные черты, как низкая политическая активность 47% населения; недостаточный уровень правосознания и правовой культуры 25% граждан; отсутствие соответствующей нормативной базы (18%); слабая активность 36% граждан в сфере реализации и защиты прав и свобод; недостаточное использование некоторых форм общественного контроля (13%) над государством.

Опросы населения свидетельствуют о факторах, от которых зависит эффективность общественного контроля в государстве: политически активное гражданское общество; усиленное влияние общественных организаций, политических партий; высокий уровень правовой культуры и уважения к праву; принцип взаимной ответственности государства и личности; свобода средств массовой информации. Совершенствование контроля в обществе должно опираться на его правовые начала и развитые институты демократии. Такие как, сбалансированное и целесообразное проведение принципов разделения властей, верховенство закона, легитимность власти, взаимная ответственность государства и личности и др. Политическая и правовая реформа призваны обеспечить более совершенную систему социального и, в частности, государственного контроля, функционирующего в условиях демократических форм и самоуправления населения. При этом, особенно важное значение приобретают различные формы контроля "снизу", когда каждый руководитель и должностное лицо постоянно чувствует свою открытость, ответственность и зависимость от избирателей, акционеров, потребителей, общественных организаций и других субъектов контроля.

Особое внимание следует уделять соблюдению принципов общественного контроля, обучению и воспитанию кадров контролирующего аппарата.

Оптимизация контрольной деятельности обусловлена также налаженной системой учета, умелой реализацией субъектами контроля предоставленных им полномочий, более широким применением современных методик (моделирования, программно-целевого подхода, внедрения автоматизированных систем контроля и т. п.) с учетом современных факторов экономического, политического, технического, организационно-правового и иного порядка. При реформировании контрольных органов необходимо решить принципиальные задачи: создать единое правовое поле для реализации контрольных функций; передать часть контрольных функций на уровень регионов и муниципальных образований, а также саморегулируемым организациям, обеспечить нормативное, организационное регулирование взаимодействия и координации деятельности контрольных органов всех уровней власти; принять Федеральный закон «О социальном контроле в Российской Федерации».

Успешное развитие общества возможно при реализации эффективного социального контроля над государством и широкого участия людей в принятии решений, затрагивающих их интересы. Принципиальным шагом к установлению социального контроля над властью является информационная прозрачность, открытость и доступность для граждан государственных органов и органов местного самоуправления. В условия повышения эффективности социального контроля входят: социальная стабильность (социально ориентированная политика государства, единая непротиворечивая правовая система, уважение к праву, стабильная экономика); социальный баланс (признание дифференциации в обществе, обеспечение социально незащищенных слоев, сохранение территориальной целостности, борьба с преступностью); развитое гражданское общество (политический плюрализм, самодостаточная экономика, изменение менталитета населения, социально активная личность). Приоритет комплексного подхода к социальному контролю над деятельностью властных структур приобретает особую актуальность в использовании всех его видов, форм, способов и методов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех. М., 2011.

2. *Калабеков И.Г.* Российские реформы в цифрах и фактах. М., 2010.
3. Управление – это наука и искусство: А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд. М., 2002.
4. *Автономов А.С.* Правовая онтология политики. К построению системы понятий. М., 1999.
5. *Ленин В.И.* Полн.собр.соч. Т.11.
6. *Ленин В.И.* Полн.собр.соч. Т.33.
7. *Боботов С.В.* Буржуазная социология права. М., 1978.
8. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. М. 1983.
9. *Философская энциклопедия.* М. 1970. Т.5.
10. *Философский энциклопедический словарь.* М. 1983.
11. *Туровцев В.И.* Народный контроль в социалистическом обществе. М., 1974.
12. *Буйвол Б.А.* Социальный контроль и его воздействие на поведение людей. Автореф.канд.дисс. Киев. 1973.
13. *Коломытцева О.Н.* Контроль общества над государством: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Нижний Новгород, 2007.

L I T E R A T U R E

1. Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A better future for all. М., 2011.
2. *Kalabekov I.G.* Russian reforms in facts and figures. Moscow, 2010.
3. Management - the science and art: A.Fayol, G.Emerson, F.Taylor, G.Ford. Moscow, 2002.
4. *Avtonomov A.S.* Legal ontology policy. On the construction of a system of concepts. Moscow, 1999.
5. *V.I. Lenin* Poln.sobr.soch. Т.11.
6. *V.I. Lenin* Poln.sobr.soch. V.33.
7. *Bobotov S.V.* Bourgeois sociology of law. М, 1978.
8. *Afanasiev V.* The scientific management of society. М. 1983.

9. Encyclopedia of Philosophy. M. 1970. Vol.5.
10. Encyclopedic Dictionary of Philosophy. M. 1983.
11. *Turovtsev V.I.* Popular control in a socialist society. Moscow, 1974.
12. *Buffalo B.A.* Social control and its impact on people's behavior. Avtoref.kand.diss. Kiev. 1973.
13. *Kolomyttseva O.N.* Control of society over the state, Dissertation for the degree of Candidate of Science. Nizhny Novgorod, 2007.

*Азовский институт экономики, управления и права
филиал Ростовского государственного
экономического университета (РИНХ)*

23 августа 2012 г.