



УДК 316.621

**БАБИНЦЕВ Валентин Павлович** – д.филол.н., профессор, заведующий кафедрой социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85; babintsev@bsu.edu.ru)

**ДАВТЯН Диана Вазгеновна** – ассистент кафедры социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85; davtyan@bsu.edu.ru)

## ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ В ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ АСПЕКТ

**Аннотация.** Незрелость гражданского контроля в современной России связана с комплексом причин социокультурного характера, в т.ч. со спецификой российских традиций общественного участия. Доказывается, что наиболее эффективными в России могут быть только коллективные формы гражданского контроля, опирающиеся на мобилизацию и использование социального капитала местных сообществ. Однако в силу кризиса доверия социальный капитал муниципальных образований и отдельных групп минимален и мало востребован. Не действует важнейший стартер гражданского контроля – стремление к справедливости, поскольку реализация социальной справедливости обычно не связывается жителями местных сообществ с личной гражданской активностью либо господствует стереотип, что такая активность не приведет к ожидаемым результатам.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, гражданский контроль, социальный капитал, доверие, справедливость

**Ф**актическая неподконтрольность всех уровней российской власти обществу – удручающая реальность сегодняшнего дня. При этом возможности гражданского контроля не реализуются даже там, где, казалось бы, для этого существуют вполне благоприятные условия – на уровне местного самоуправления. Здесь, во-первых, имеет место наиболее короткая дистанция между властью и населением, определяющая максимальную потенциальную доступность органов управления для граждан; во-вторых, постоянно возникают и в той или иной мере решаются проблемы, затрагивающие повседневные жизненные интересы жителей; в-третьих, участники взаимодействия наиболее информированы друг о друге, при этом обмениваются сведениями, относящимися не только к формальным аспектам жизнедеятельности, но и к образу и стилю жизни.

Однако примечательно, что жители муниципальных образований проявляют явную пассивность в отношении собственного участия в контроле за местной властью. При этом, как показало социологическое исследование «Технологии гражданского контроля в практике местного самоуправления: сущность, механизмы реализации, социальные следствия», проведенное в мае–июне 2013 г. в Белгородской обл.<sup>1</sup>, с одной стороны, потребность в гражданском контроле ощущается гражданами (как показали результаты авторского исследования, 73,35% респондентов убеждены в необходимости контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления), с другой – 50,00% жителей муниципальных образований признают свою неготовность к участию в его реализации.

Объясняя причины сложившейся ситуации, можно было бы сослаться на несформированность в нашей стране гражданского общества. Однако эта общая

<sup>1</sup> Опрошено население в 3 городских округах и 4 муниципальных районах Белгородской обл., N = 700; 400 муниципальных служащих; 30 экспертов.



отсылка мало что объясняет хотя бы потому, что гражданское общество формируется как следствие общественной позиции и активности граждан. Если следовать Г. Гегелю, контроль граждан над властью – это результат общественно-нравственного развития в сфере взаимодействия частных и коллективных интересов. Он воплощает в себе идеи гражданской свободы, единства и взаимосвязи общественного организма в контексте духовно-исторического развития общества [Гегель 1990: 86].

Очевидно, что, объясняя причины пассивного отношения большей части населения к участию в гражданском контроле, как и общественной пассивности в целом, следует учитывать комплекс обстоятельств, в т.ч. и историко-культурного характера. Гражданский контроль как вид общественной практики всегда конкретен, определяется наличными условиями, общественным интересом и сформировавшимися в течение истории социокодами поведения. Вне социокультурного контекста невозможно понять эволюцию экстраполированных на российские условия идей и практик гражданского контроля, первоначально разработанных и примененных в рамках европейской цивилизации. В западной цивилизации Модерна контроль граждан над властью рассматривался как необходимое и естественное поведение рационально мыслящего индивида (налогоплательщика), ясно осознающего свои интересы и готового защищать их лично, а при необходимости – в объединении с себе подобными. Но в России практики индивидуальной гражданской активности и гражданского контроля фактически никогда не были развиты. Эпизоды, когда общество пыталось оказать контролирующее воздействие на власть (при этом преимущественно на местную), как правило, связаны с коллективными формами осуществления этой деятельности, будь то крестьянская община в дореволюционной России или же трудовые коллективы советской эпохи. Элементы гражданского контроля (очевидно, что как системное явление в России он отсутствовал) мыслились и допускались только в контексте опоры на «других» – в виде результата коллективных интеракций и действий коллективного гражданина.

Именно поэтому потенциальная возможность осуществимости гражданского контроля в нашей стране всегда зависела наличия у его субъектов социального капитала, который, согласно П. Бурдьё, представляет собой агрегацию действительных или потенциальных ресурсов, связанных с включением в прочные сетевые или относительно институционализированные отношения взаимных обязательств или признаний [Бурдьё 2002: 64]. В основе социального капитала лежит феномен доверия. И в данном контексте практика гражданского контроля в России не была (и пока не может быть) ничем иным, как технологией реализации базирующегося на взаимном доверии социального капитала граждан, направленной на независимую от власти оценку комплекса управленческих практик с точки зрения их соответствия ценностям и общественному интересу, реализуемой объединениями граждан и – в современных условиях – сетевыми сообществами.

Но для большинства местных сообществ в России характерен кризис доверия. По данным исследования «Эффективность социальных сетей в региональном сообществе», проведенного кафедрой социальных технологий БелГУ в 2010 г. и включавшего анкетный опрос населения ( $N = 1000$ ) [Социальные сети... 2011: 125], можно констатировать, что уровень межличностного доверия в обществе относительно низок. Показательно, что на вопрос: «Как Вы считаете, большинству людей можно или нельзя доверять?» – положительно ответили лишь 33,10% респондентов, отрицательно – 51,50%, затруднились с ответом – 15,40%.

Отметим, что результаты исследования достаточно близки к данным, полученным в этот же период и другими социологами. Так, например, по данным

исследований ФОМа в августе 2012 г., отвечая на вопрос: «Как вы считаете, большинству людей можно доверять или в отношениях с людьми следует быть осторожными?» – 82,00% опрошенных выбрали вариант «с осторожностью»<sup>1</sup>.

Дефицит межличностного доверия не позволяет потенциальным субъектам гражданского контроля объединиться, а индивидуальный контроль в российской ситуации крайне редок, к тому же обычно осуществляется в приватной сфере, т.е. связан с решением преимущественно индивидуально значимых проблем.

Разумеется, дефицит межличностного доверия распространяется у жителей муниципальных образований не на все окружение. Граждане по-прежнему высоко ценят семейно-родственные связи. Исследование «Оценка эффективности реализации стратегии “Формирование регионального солидарного общества”» (проведено кафедрой социальных технологий БелГУ в 2014 г.,  $N = 1000$ ) показало, что наиболее значимыми семейными ценностями для российских граждан являются любовь и верность (42,50%), взаимное уважение и дружба (32,80%), согласие (24,50%), забота о детях (24,30%).

Распределение ответов отражает специфику отечественной социокультурной традиции, в которой любовь и верность всегда относились к приоритетам человеческого бытия. И. Ильин, в частности, подчеркивал: «Русская идея есть идея сердца. Идея созерцающего сердца... Она утверждает, что главное в жизни есть любовь и что именно любовью строится совместная жизнь на земле, ибо из любви родится вера и вся культура духа» [Ильин 1993: 420].

Но вполне естественная сосредоточенность человека на семейно-родственных ценностях в определенных пределах оказывает негативное влияние на формирование гражданской активности и перспективы гражданского контроля на местном уровне. Происходит это потому, что в российской действительности у большинства населения не сформировано представление о жесткой зависимости семейного взаимопонимания и комфорта от возможности влиять на власть. Скорее семейные практики и практики местного самоуправления представляются мало связанными друг с другом. В результате потенциал семейно-родственной среды как пространства, где на основе доверия может быть сформирован социальный капитал, конвертируемый в гражданское участие, оказывается невоспользованным.

К тому же ориентация на семейно-родственную среду означает формирование социального капитала по достаточно ограниченной с точки зрения социальной перспективы модели групповой солидарности, характерной чертой которой часто является групповой эгоизм.

Гражданская активность в России, в тех случаях, когда она все же имела место, практически всегда была связана с апелляцией к справедливости. И сегодня, казалось бы, крайне актуальная идея справедливости может выступать стартером гражданского контроля. Отметим, что потребность в справедливости, как правило, является следствием ощущения ее дефицита, что и имеет место сегодня.

Результаты исследования «Оценка эффективности реализации стратегии “Формирование регионального солидарного общества”» показывают довольно значимое расхождение между нормативной значимостью ценности справедливости в сознании населения и удовлетворенностью ее реализацией на практике. В повседневных коммуникациях с другими людьми с несправедливостью часто встречаются 33,10% опрошенных. Только 35,90% респондентов удовлетворены реализацией этого принципа.

В качестве основных проявлений несправедливости респонденты называют

<sup>1</sup> Ответственность, взаимопомощь и доверие в российском обществе. – *ФОМ. Официальный сайт*. Доступ: <http://fom.ru/interaktiv/10605> (проверено 09.01.2016).



безнаказанность тех, у кого есть деньги и связи (25,70%); резкое разделение людей на богатых и бедных (23,60%); отсутствие у людей равных возможностей для получения хорошей работы (17,80%); нарушение принципа «закон один для всех»; невозможность для простых людей защитить свои права (14,10%) и безразличие власти к мнению людей (13,40%). Поэтому в ежегодном докладе Общественной палаты Белгородской области «О состоянии гражданского общества в Белгородской области в 2014 году» вполне обоснованно отмечается: «...для белгородцев чрезвычайно важной является задача обеспечения разумного соотношения справедливости и законности. При этом почти половина белгородцев (по России – 40% граждан) считает, что справедливость в обществе имеет приоритетное значение, даже если законодательство в том или ином случае такую справедливость не обеспечивает»<sup>1</sup>.

Представление о дефиците справедливости довольно естественно выражается в виде недостаточной удовлетворенности работой органов местного самоуправления. При этом в городах областного подчинения деятельности органов местного самоуправления городского округа (района) удовлетворены 52,88% респондентов, в поселках – 50,38%; на селе – всего 41,90%. Но именно на селе гражданский контроль менее всего распространен.

Проблема заключается в том, что так и не истребленное в ходе радикального реформирования стремление россиян в справедливости, как правило, сочетается с неуверенностью в реальности ее достижения. И это противоречие создает устойчивый барьер для гражданского контроля в виде убеждения, что он ничего не изменит. Данный барьер служит оправданием неучастия в гражданских акциях для значительной части граждан.

Сложившийся стереотип дополняется скрытым или иногда открытым противодействием внедрению практик гражданского контроля со стороны муниципальных руководителей и служащих. По мнению опрошенных нами экспертов, муниципальные служащие в настоящее время не готовы к контролю со стороны общества (в этом убеждены 60% респондентов). Причинами этого эксперты считают незаинтересованность органов и должностных лиц местного самоуправления в развитии системы гражданского контроля (60,00%), высокую степень бюрократизации системы местного самоуправления (55,00%), боязнь ответственности перед населением (50,00%). 35,00% экспертов основной причиной отсутствия готовности муниципальных служащих к контролю со стороны общества называют их ориентацию на административный процесс, а не на результат.

Эти данные подтверждают ответы муниципальных служащих. Так, на вопрос: «Готовы ли Вы содействовать развитию технологий гражданского контроля в практике местного самоуправления?» – 48,35% ответили: «да, готов к содействию», 32,32% – «нет, мне это безразлично», 5,85% – «нет, буду противодействовать». При этом 39,62% муниципальных служащих утверждают, что современная система местного самоуправления полностью отражает интересы населения и не нуждается в контроле.

Есть серьезные основания полагать, что демонстрация муниципальными служащими готовности к содействию гражданскому контролю и убежденности в его необходимости носит скорее формальный, чем реальный характер и выражается в использовании гражданской риторики в силу давления внешних обстоятельств. Показательно в данной связи, что 51,77% муниципальных служащих на вопрос: «Готовы ли Вы лично к контролю за Вашей деятельностью со стороны общества?» – ответили положительно. Но к предпочтительным формам взаимодействия они отнесли: общественные экспертизы решений (41,89%), обсуждение

<sup>1</sup> Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества Белгородской области в 2014 году. Доступ: <http://op31.ru/910/> (проверено 08.01.2016).

проектов и решений в СМИ (32,43%), социологический мониторинг (31,53%), интернет-форумы, обсуждения проектов решений и нормативно-правовых актов (29,28%). Работать непосредственно с обращениями граждан готовы лишь 18,47% опрошенных. 26,77% муниципальных служащих не расположены к контролю в силу различных причин. Так, 33,91% из них утверждают, что контроль мешает работе, 29,57% не имеют представления о содержании гражданского контроля, а 30,43% считают контроль вообще излишним.

В результате вновь складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, муниципальные служащие не отрицают актуальности и необходимости гражданского контроля и в некоторых случаях даже готовы содействовать контрольной деятельности со стороны граждан. С другой – большинство опрошенных предпочитают формы контроля, не предполагающие непосредственное взаимодействие с населением. А значительная часть респондентов убеждены, что современная система местного самоуправления полностью удовлетворяет предъявляемым к ней требованиям и не нуждается в контроле. Для этих чиновников наиболее приемлемыми являются формы контроля, которые можно относительно легко имитировать.

Таким образом, проведенные исследования дают основание утверждать, что в российских муниципальных образованиях отсутствуют реальные условия для реализации гражданского контроля. В то же время муниципалитеты не могут не учитывать вызовы современности, в т.ч. формулируемые федеральной, а иногда и региональной властью. Эти вызовы напрямую связываются с повышением гражданской активности и применением контролирующих практик (достаточно в данной связи обратить внимание на закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Но при дефиците реальных предпосылок гражданский контроль скорее всего превратится в очередную систему имитаций.

Однако это не значит, что общественности и властям не следует пытаться изменить ситуацию в лучшую сторону. Но, очевидно, изменения должны быть связаны не только (и не столько) с технологическими решениями, но с модификацией ценностей местных сообществ и с их консолидацией.

#### Список литературы

- Бурдые П. 2002. Формы капитала. — *Экономическая социология*. № 5. С. 60–74.  
Гегель Г.В.Ф. 1990. *Философия права* (пер. с нем.). М.: Мысль. 228 с.  
Ильин И.А. 1993. *Собрание сочинений*. В 10 т. М.: Русская книга. Т. 2. Кн. 2. 478 с.  
*Социальные сети в региональном сообществе* (под ред. В.П. Бабинцева, Е.В. Реутова). 2011. Белгород: Константа. 239 с.

*BABINTSEV Valentin Pavlovich, Dr.Sci.(Philos.), Professor, Head of the Chair of Social Technologies, Belgorod State National Research University (85 Pobedy St, Belgorod, Russia, 308015; babintsev@bsu.edu.ru)*

*DAVTYAN Dianna Vazgenovna, Assistant of the Chair of Social Technologies, Belgorod State National Research University (85, Pobedy St, Belgorod, Russia, 308015; davtyan@bsu.edu.ru)*

## CIVIL CONTROL IN THE PRACTICE OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT: SOCIO-CULTURAL ASPECT

**Abstract.** *The article considers the implementation of civil control in terms of the local government. The civil control is undeveloped in Russia today because of the complex of social and cultural reasons, including the Russian traditions of*



public participation. It is proved that only collective forms of civil control are the most effective in Russia, and are based on the mobilization and effective utilization of social capital in local communities. However, the social capital of municipalities and individual groups is minimal and unclaimed due to a crisis of trust. The inhabitants of local communities does not usually associate the realization of social justice with their personal civil activity That is why pursuit of justice, which is the most important starter of civil control, does not work. Thus, many municipal officials counteract the implementation of civil control.

**Keywords:** local self-government, civil control, social capital, trust, justice

#### УДК 94(470);94(470 +571):323.142

**ВАСИЛЬЕВ Андрей Анатольевич** – д.и.н., профессор кафедры истории, социологии, политики сервиса Саратовской государственной юридической академии (410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, 1; andrey-231@mail.ru)

**УСТИМЕНКО Жанна Борисовна** – заместитель министра экономического развития Ставропольского края (355025, Россия, г. Ставрополь, ул. Ленина, 293)

**КОВЕРДЯЕВА Татьяна Владимировна** – заместитель директора по экономике и финансам фонда развития города Астрахани (414024, Россия, г. Астрахань, ул. Дубровинского, 52, корп. 1; fond\_arr@mail.ru)

## РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В РОССИЙСКОМ КУЛЬТУРНО-ИСТОРИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

**Аннотация.** Осмысление сути проблем и выработка перспективных методов организации муниципального развития в России требует учета культурно-исторических условий. Но научно-теоретический подход к культурно-историческому анализу является предметом дискуссии. Концептуальное противоречие возникло в известном споре западников и славянофилов: является ли развитие российского общества особенным или оно едино с западной цивилизацией. Незавершенная дискуссия и сегодня непосредственно влияет на подбор научного инструментария в исследовании общественно-экономических вопросов. В анализе проблемы и разработке методов отечественного муниципального развития авторы статьи основываются на парадигме России как особого цивилизационного мира. Российские пространство и климат сформировали самобытное представление о мире, выраженное, в частности, в организации хозяйственного управления и особенностях экономических отношений.

**Ключевые слова:** российская цивилизация, культурно-исторический анализ, социальная система, муниципальное развитие, эффективное частно-муниципальное взаимодействие

**Р**ешение задачи совершенствования инструментов муниципального развития требует раскрыть вопросы социально-экономической эффективности механизмов управления и оптимизации организационно-структурных принципов субъектов управления. Получение искомым ответов и эффективная их практическая реализация, в свою очередь, требуют учета исторического контекста. В этой связи исходными являются вопросы использования отечественного и зарубежного опыта в конкретно-исторических условиях общественно-экономического развития.

Однако в восприятии опыта заложены исторически обусловленные мировоззренческие противоречия, которые раскололи общественное сознание на «западное» и «почвенное». Мировоззренческие позиции сторон устойчивы, т.к. обе концепции имеют научное обоснование. И в этом нет никакого противоречия. «Маятник истории» позволяет обосновать и одну, и другую теорию развития России. Таким образом, сложилось некое равновесие сил, не позволяю-