

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики и управления

Кафедра социальных технологий и государственной службы

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И
МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

**Учебно-методическое пособие для бакалавров по направлению
подготовки**

38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

Белгород 2021

УДК 316.621

ББК 60.55.373

Хрипкова Д.В., Хрипков К.А.

Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении: учебно-методическое пособие для бакалавров направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» : Электронный ресурс / сост. Д.В. Хрипкова, К.А. Хрипков – Белгород, 2021. – 116 с.

Учебно-методическое пособие по дисциплине «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении» предназначено для самостоятельной работы студентов бакалавриата, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». В учебном пособии рассматривается проблема общественного контроля в современном российском обществе. Подробно исследована сущность общественного контроля за деятельностью власти, основные принципы и условия общественного контроля. Рассмотрены нормативно-правовые основы общественного контроля в РФ. Предпринята попытка определить консолидационный потенциал ценности справедливости в реализации общественного контроля. Проанализированы и интерпретированы представления граждан о социальной справедливости и гражданском контроле в современной России.

УДК 316.621
ББК 60.55.373

© НИУ «БелГУ», 2021
© Д.В. Хрипкова, 2021
© К.А. Хрипков, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1	ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЦЕННОСТИ СПРАВЕДЛИВОСТИ И ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	7
§ 1	Концепция гражданского контроля: социально-сетевой подход	7
§ 2	Габитус гражданской активности: проблемы формирования	25
§ 3	Социальная справедливость и ценность справедливости как часть габитуса гражданской активности	29
§ 4	Роль справедливости в консолидации местного социума	32
§ 5	Местное самоуправление как пространство реализации гражданского контроля	34
ГЛАВА 2	СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ДИАГНОСТИКА ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. РОЛЬ ЦЕННОСТИ СПРАВЕДЛИВОСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ.	42
§ 1	Эмпирическая база оценки практик гражданского контроля на местном уровне: проблема критериев	42
§ 2	Ценностно-нормативный критерий оценки. Мотивационно-оценочный критерий диагностики. Информационно-коммуникационный критерий оценки.	45
§ 3	Ценность справедливости как часть ценностно-нормативного критерия гражданского контроля	62
§ 4	Консолидационный потенциал ценности справедливости в реализации гражданского контроля	65
ГЛАВА 3	РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	67
§ 1	Стратегия развития гражданского контроля в практике местного самоуправления: постановка проблемы	67
§ 2	Модификация ценностно-смысловых комплексов россиян как предпосылка развития гражданского контроля	70

§ 3	Наращивание потенциала субъектности общественных формирований на местном уровне	79
§ 4	Выстраивание рефлексивной структуры муниципального управления	82
§ 5	Внедрение современных социальных технологий реализации гражданского контроля	87
ГЛОССАРИЙ	99
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	103

ВВЕДЕНИЕ

К числу приоритетов развития современной России относится поиск действенных механизмов взаимодействия власти и общества. Практика гражданского контроля довольно широко и нередко эффективно применяется в западных странах. Сделаны реальные шаги в направлении его развития и в России. В частности, принят закон «Об основах общественного контроля». Однако, в России попытки внедрения гражданского контроля, несмотря на их декларативную, а в некоторых случаях и реальную поддержку со стороны государства и общественных формирований, далеко не всегда приводят к успеху. Особенно остро это ощущается на уровне местного самоуправления, представляющего собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление является особым элементом общественных отношений, оно максимально приближено к населению, затрагивает интересы каждого гражданина. Именно на муниципальном уровне возможно формирование сообществ, основанных на пространственной близости индивидов и способных реально влиять на власть, используя потенциал взаимопомощи и взаимной поддержки, то есть социальный капитал. Однако, несмотря на востребованность гражданского контроля на местном уровне, его возможности используются эпизодически. Эта практика не приобрела системного характера и пока не получила реальной поддержки как со стороны населения муниципальных образований, так и органов местного самоуправления.

Идея гражданского контроля, сформулированная в западноевропейской традиции, может быть реализована в России лишь с учетом специфики ее социокультурного развития. Основной причиной неудач в процессе внедрения гражданского контроля является недостаточный учет этой специфики, неоправданное сосредоточение на решении чисто технологических задач в ущерб действиям, направленным на изменение диспозиций потенциальных участников контролируемых практик.

К участию в реальном гражданском контроле над деятельностью органов местного самоуправления в настоящее время не готово большинство жителей местных сообществ и работников органов местного самоуправления. Объясняется это, с одной стороны, несформированностью у них габитуса гражданского участия, с другой, – неприятием муниципальными руководителями и чиновниками самой идеи постоянного наблюдения общественности за их деятельностью, стремлением имитировать контролируемые практики.

В муниципальных образованиях России потенциал гражданского контроля может быть сформирован и реализован за счет активной работы

общественных объединений и сетей. Однако низкий уровень доверительных отношений в повседневной жизни не способствует включению человека в прочные коллективистские отношения, установлению и выполнению взаимных обязательств, ответственности и солидарности, что существенно редуцирует перспективы развития гражданской активности и гражданского участия. В результате, гражданский контроль либо имитируется, либо реализуется преимущественно в приватной сфере.

Выстраивание системы гражданского контроля на местном уровне, учитывающей весь комплекс (социальных, экономических, политических) условий его реализации, и прежде всего социокультурную специфику России, требует стратегического подхода. Решить эту задачу можно только на основе научных разработок проблемы гражданского контроля в контексте широкого круга вопросов, связанных с взаимодействием власти и гражданского общества, гражданской активностью, ценностно-смысловой основой контроля, процессом самоорганизации на местном уровне.

Приступая к изучению дисциплины «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении», будущий бакалавр должен знать основы права, систему государственного и муниципального управления, базовые принципы управления.

Освоение данной дисциплины необходимо как предшествующий этап при прохождении практики по получению первичных профессиональных умений и навыков, преддипломной практики и подготовке к процедуре защиты выпускной квалификационной работы.

Все вышеуказанное позволяет нам говорить о важности изучения дисциплины «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении» студентами, обучающимися по специальности 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Представленное пособие предназначено для организации самостоятельной работы студентов при подготовке к семинарским занятиям по курсу «Общественный контроль в государственном и муниципальном управлении»

ГЛАВА ПЕРВАЯ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Концепция гражданского контроля: социально-сетевой подход

Одним из постулатов концепции демократической системы управления является участие граждан в общественной и политической жизни, которое, в принципе, должно «захватывать» все компоненты политической жизни и задавать через запросы различных групп и слоев населения основные приоритеты общественного развития. Теоретики классической либеральной теории демократии считали, что политическое участие нужно не только ради защиты индивидуальных интересов, а в первую очередь для саморазвития свободных информированных граждан, приверженных идеалам демократии, для их совершенствования. Эта модель в основном была разработана Ж-Ж. Руссо, для которого демократия являлась средством достижения свободы индивидов или личной автономии. Но свобода означала подчинение общей воле; Руссо верил, что общая воля представляет собой истинную волю каждого гражданина, причем, подчиняясь общей воле (а не правителям), человек покоряется своей подлинной природе, значит, остается свободным. Поэтому народный суверенитет неотчуждаем¹.

Какими бы ни были институты, демократия без «живого творчества масс» мертва. Так, Д. Коэн и Э. Арато справедливо отмечали, что если из «демократического оборота» изымается непосредственное участие граждан, тогда становится практически невозможно определить, является государственное устройство той или иной страны демократическим или нет, поскольку утрачивается главный критерий, позволяющий отличить подлинно демократический процесс от формального ритуала, систематического манипулирования и управляемого согласия². В рамках демократической парадигмы гражданское общество, без формирования которого ни одна модель демократии немислима, наделяется механизмами влияния на публичную власть в целом, на государственную и муниципальную в частности. Одним из таких механизмов является гражданский контроль над деятельностью власти.

В силу своей актуальности проблема гражданского контроля довольно часто становилась предметом теоретического анализа. Однако до настоящего времени многие ее аспекты не имеют однозначной интерпретации. Это относится к самой дефиниции «гражданский контроль».

Весьма близкими по содержанию к понятию «гражданский контроль» являются понятия «гражданская активность» и «гражданское участие». При

¹См., например: Руссо Ж-Ж. Педагогические сочинения: в 2-х т. Т. 2. М., 1981.

²Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003. С. 352.

этом два последних наиболее глубоко разработаны в научной литературе, поскольку тема гражданской активности издавна привлекала мыслителей и нашла отражение в трудах Платона, Аристотеля, Августина Блаженного, Фомы Аквинского, Н. Макиавелли, Ж.Ж. Руссо¹. Они, как правило, осмысливали социальную активность сквозь призму служения государству и связывали политические права со способностями, качествами и активностью граждан.

Социологи Б. Эдвардс и М.У. Фоули² термином «гражданская активность» обозначали необходимую составляющую эффективного развития и функционирования гражданского общества, а следовательно, и демократии.

В современных политических теориях акцентируется внимание на осмыслении гражданской активности как особого типа социальной активности личности, выражающейся в её осознанном и целенаправленном участии в политическом процессе с целью защиты и расширения собственных экономических, политических, социальных и иных прав и свобод³. В условиях сформированного гражданского общества гражданская активность опирается на разветвленную институциональную базу общественных организаций. В несформированном гражданском обществе гражданская активность реализуется инициативными группами или отдельными гражданами в неинституциональных или квазиинституциональных формах⁴. Основными факторами, определяющими формы проявления гражданской активности, выступают степень устойчивости взаимосвязей между субъектами политического процесса (стабильный и нестабильный) и тип политического режима.

С учетом определений, предложенных зарубежными и отечественными исследователями, «гражданская активность» может рассматриваться как целенаправленная и осознанная деятельность граждан по защите прав и интересов посредством индивидуальных или коллективных действий. Выражением гражданской активности могут быть любые, не выходящие за рамки законности, ее формы: от участия в общественных организациях, объединениях, до личных акций протеста при обязательном сочетании частного и общего интересов с применением инициативно-творческих, сознательных и добровольных начал. В рассматриваемом контексте

¹См.: Аристотель. Политика. Афинская политика. М., 1997; Исповеди Августина Блаженного епископа Гиппонского. М., 1991; Фома Аквинский. Сочинения. М., 2002; Макиавелли Н. Государь. М., 2005; Засулич В.И. Жан-Жак Руссо: опыт характеристики его общественных идей. М., 1923.

²Фоули М., Эдвардс Б. Парадокс гражданского общества // URL: <http://old.russ.ru/jorna/predely/97-11-25/fou.i.htm/> [дата обращения: 26.02.2013].

³Клягина А.А. Гражданская активность россиян в условиях современного политического процесса: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Ставрополь, 2012.

⁴Под квазиинституциональными формами мы понимаем имитации гражданской активности путем деклараций, демонстраций и декораций.

гражданское участие и гражданский контроль выступают как формы гражданской активности.

Гражданское участие представляет собой один из принципов общества, построенного на началах конституционной демократии. Речь в данном случае идет о реальной возможности граждан публично высказывать свою позицию, объединяться с единомышленниками для обмена мнениями, для пропаганды своих взглядов и т.д.¹ Гражданское участие часто рассматривают как вертикальное участие (участие в партнерстве и управлении), как форму коллективного управления². Прежде всего, принцип гражданского участия подразумевает, что интересы всех слоев общества должны быть представлены в политическом процессе и учитываться при принятии решений. При этом речь идет о включенности граждан в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, влиянии на принятие решений и контроле за их исполнением, о самоуправлении на местном уровне³. По мнению М.Р. Холмской: «понятие «гражданское участие» подразумевает включение или вовлечение управляемых в управление (в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов), влияние на принятие решений и контроль над их исполнением, самоуправление на «низовом» местном уровне». Формы гражданского участия могут быть самыми разнообразными: от участия в местных, региональных, федеральных выборах, обсуждения и разработки политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, до участия в демонстрациях, митингах, пикетах и т.п., внесения денежных взносов, подготовки писем, петиций, вступления в личные контакты с политиками и должностными лицами, членства в различных организациях, выдвижения гражданских инициатив на местном уровне.

Одной из таких форм и является гражданский контроль. Современные представления о гражданском контроле сложились в итоге длительной эволюции, отражающей развитие идей о гражданском обществе в рамках западноевропейской традиции, в большинстве случаев ориентированной на представление о человеке как об активно действующем, рационально мотивированном свободном субъекте, творце собственной судьбы. Именно в качестве такого субъекта личность, чьи поступки детерминируются правовым и нравственным сознанием, способна воздействовать на власть, удерживая ее от девиаций.

Согласно Г. Гегелю: «контроль граждан над властью – это результат общественно-нравственного развития в сфере взаимодействия частных и

¹Холмская М.Р. Политическое участие как объект исследования. Обзор отечественной литературы // Полис. 1999. №5. С. 174.

²Brodie E., Cowling E., Nissen N., with Paine A.E., Jochum V., Warburton D. Understanding participation: A literature Review. [December 2009] URL: <http://pathwaythroughparticipation.org.uk/2010/01/understanding-participation-a-literature-review/>[дата обращения: 05.04.2013].

³Апресян Р.Г. Гражданское общество: участие и ответственность. М., 1997. С. 36.

коллективных интересов. Он воплощает в себе идеи гражданской свободы, единства и взаимосвязи общественного организма в контексте духовно-исторического развития общества»¹.

Несколько иначе трактовали идею гражданского контроля сторонники марксизма, рассматривающие его как общественную потребность, базирующуюся на экономически объективных классовых интересах. Потребность в контроле над властью со стороны гражданского общества является с этой точки зрения результатом множества исторически неудачных попыток успешно разрешить существующие классовые конфликты и социальные противоречия. Как считает американский марксист Эрик Олин Райт, «классовая структура – это область социальных отношений, которые определяют объективные материальные интересы акторов, классовая борьба понимается как форма социальной практики, с помощью которой осознаются эти классовые интересы, а классовое сознание можно рассматривать как субъективные процессы, которые придают ментальному выбору форму по отношению к этим интересам и борьбе»². Правящие классы обычно соглашались организовать и/или поддерживать институты гражданского контроля как политическую уступку только после продолжительной классовой, экономической, идеологической и политической борьбы. В общем виде гражданский контроль в марксистской трактовке – это результат восприятия классовых ценностей в контексте существующего политического опыта. Поэтому гражданский контроль всегда появляется как следствие политического компромисса и общественного договора между ключевыми и наиболее влиятельными классами³.

М. Вебер, придерживаясь в целом антимарксистских взглядов, подчеркивал важность гражданского контроля в общественной жизни. По его мнению: «контроль восходит к тем формам социальных действий, которые поддерживаются верой в существование легитимного порядка и рациональной системы жизненного поведения в целом»⁴.

Э. Дюркгейм, определяя роль социальной солидарности, рассматривал возникновение институтов гражданского контроля как «результат профессиональной дифференциации общества. С его точки зрения, они являются продуктом «коллективного сознания», создаваемого и поддерживаемого через ритуальные действия». Контроль над властью (в особенности то, что последователи Э. Дюркгейма назвали «терапевтическим социальным контролем») «смягчает» борьбу за существование в

¹Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 86.

²Wright E.O. Class Counts: Comparative Studies in Class Analysis. Cambridge. 2000. P. 128.

³Райт Э.О. Марксистские концепции классовой структуры // Научно-просветительский журнал «СКЕПСИС». URL:http://scepsis.net/library/id_608.html [дата обращения: 11.03.2014].

⁴Вебер М. Избранные сочинения. Основные социологические понятия. М., 1990. С. 116.

усложненных социальных образованиях. В этом смысле он имманентно присущ обществу¹.

Ю. Хабермас подходил к проблеме контроля с других методологических позиций. По его мнению: «гражданский контроль составляет важнейшую часть современной демократии, ее коммуникативного пространства, основу профессионального дискурса и критического анализа существующей социальной системы (рефлексии). Полезность контроля для общественного мира не сводима к количеству затрачиваемых на его поддержание материальных ресурсов и благ, поскольку сам контроль – это общественное благо и общий ресурс»².

Многообразие подходов к определению гражданского контроля не означает ошибочности одних суждений и абсолютной правильности других. Напротив, большинство представлений о гражданском контроле в условиях конкретной социокультурной реальности обладают определенной значимостью. Более того, между ними имеется несколько общих черт. Во-первых, все западные концепции гражданского контроля исходят из реалий индустриального общества, несмотря на то, что по-разному их интерпретируют. Во-вторых, они опираются на специфичное для европейцев понимание социального опыта как результата осмысления и реализации рационально понятых интересов. В-третьих, итогом такого понимания гражданского контроля является неизбежный вывод о выстраивании гражданского контроля как системы более или менее технологизированных социальных практик. В-четвертых, соответственно, формулируется требование ясности дефиниций и на их основе – теоретического структурирования концепта «гражданского контроля», отделения его от других схожих понятий.

В научной литературе помимо понятия «гражданский контроль» употребляются понятия «социальный контроль», «общественный контроль», поэтому, действительно, необходимо отграничить его от схожих феноменов, не являющихся гражданским контролем в строгом смысле этого слова.

Социальный контроль обычно трактуется как сочетание послушания (compliance), принуждения и приверженности социальным ценностям³. Например, Т. Парсонс определял социальный контроль как «процесс противодействия девиантному поведению и поддержания социальной стабильности, осуществляемый посредством наложения санкций»⁴. В свою очередь Н. Смелзер утверждал, что «термин социальный контроль относится к совокупности норм и ценностей общества, а также к санкциям, применяемым для их осуществления. Социальный контроль – это усилия окружающих, направленные на предотвращение девиантного поведения,

¹Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод и предназначение. М., 1995. С. 352.

²Хабермас Ю. Политические работы. М., 2005. С. 215.

³Аберкромби Н. Социологический словарь. М., 2008. С. 374.

⁴Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1998. С. 245.

наказание девиантов или их исправление»¹.

Таким образом, понятие «социальный контроль» встречается, главным образом, в рамках анализа девиантного поведения и используется преимущественно для определения способа саморегуляции социальной системы, обеспечивающего упорядоченное взаимодействие составляющих ее элементов посредством нормативного (в том числе правового) регулирования.

Относительно понятия «общественный контроль» существует несколько точек зрения.

Во-первых, оно применяется для обозначения процесса поддержания порядка в обществе и его институтах². Общества и институты контролируются по-разному. Одни подчиняются силе и террору, существование других невозможно без согласия подчиненных. Важным фактором всегда является закон, опирающийся на полицию, суды и тюрьмы. Общественный контроль за отдельными лицами и небольшими группами осуществляется путем взаимного наблюдения: отступник может быть заклеймен позором³. Таким образом, согласно данной точке зрения, общественный контроль следует рассматривать как процесс обеспечения порядка в обществе, включающий в себя не только контроль за деятельностью власти, но и контроль членов общества друг за другом с целью предотвращения социальных отклонений (девиаций).

Во-вторых, зачастую общественный контроль отождествляется с гражданским контролем, что, по нашему мнению, является недостаточно корректным. В рамках данного исследования «общественный контроль» рассматривается как более широкое понятие по отношению к понятию «гражданский контроль». Необходимость четкого разграничения понятий «гражданский контроль» и «общественный контроль» обусловлена тем, что, зачастую, даже в официальных документах эти понятия рассматриваются как тождественные. В частности, в докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в России за 2011 г. прописывается, что ««гражданский» и «общественный» контроль представляет собой систему мероприятий и мер, осуществляемых по инициативе граждан, направленных на улучшение качества разрабатываемых, принимаемых и реализуемых властных решений, повышение эффективности деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций и учреждений с целью соблюдения общепризнанных норм международного права и национального законодательства указанными органами, организациями и их должностными лицами»⁴.

¹Смелзер Н.. Социология. М., 1994. С. 235.

²Грицанов А.А. Социология: Энциклопедия. М., 2003. С. 164.

³Хоггарт Р. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия. М., 2002. С. 295.

⁴Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). М., 2012.

Можно было бы согласиться с тем, что разделение понятий «гражданский контроль» и «общественный контроль» носит достаточно условный характер, однако, мы все же предпочитаем развести их, опираясь на трактовку этих дефиниций в научной литературе.

Так, В.В. Гончаров и Л.И. Ковалева «под общественным контролем понимают механизм осуществления обществом в целом или его отдельными индивидами учета и оценки формирования и функционирования общественных институтов, включая государственную власть, с целью оптимизации их деятельности, выступающий в роли индикатора определения эффективности и результативности данного воздействия»¹. Совершенно очевидно, что понимание общественного контроля как контроля со стороны общества за функционированием социальных институтов носит более общий характер, нежели трактовка гражданского контроля, который можно считать частью или типом общественного контроля, направленного на контроль конкретного сектора функционирования данного общества – взаимодействия между властью и гражданами. Гражданский контроль выступает своеобразным посредником между гражданским обществом и властью, объектом которого выступают органы государственной власти и местного самоуправления.

Феномен гражданского контроля в своем качественном своеобразии может реализоваться только при наличии гражданского общества² и, соответственно, при условии сформированности у его носителей (а основу их составляет так называемый «средний класс») гражданской диспозиции. Данное понятие раскрывается как комплекс психических установок четырех типов: 1) фреймов (когнитивные установки) – понятий, образов, составленных из них познавательных конструкций как рамок, позволяющих осмысливать опыт, подводить новое и неизвестное под уже известное; 2) символов (ценностные установки) – святынь, ценностей, принципов, заповедей, т. е. всего, что рождает желания, мотивы, интересы, стыд, страхи и т. д.; 3) идентичностей (экзистенциальные установки) – ситуативных и постоянных самоопределений, принимаемых позиций и ролей; 4) стереотипов практик и стратегий (поведенческие установки) – способности и готовности к рутинным действиям (практикам) и сложным целенаправленным деятельности (стратегиям). В данном случае нас интересуют не физические, а преимущественно ментальные качества индивидов и групп, составляющих население (как совокупность пассивных и разобщенных обывателей), и местные социальные сетевые сообщества (как общность дееспособных и солидарных граждан). Фреймы и символы индивидов и групп, связанные со своей страной и

¹ Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в российской федерации // Власть. 2009. № 1. С. 3-9.

² Под гражданским обществом в данном случае мы понимаем сферу негосударственной жизни, то есть все то, что остается недоступным для непосредственного государственного воздействия.

территорией проживания, во многом структурируются крупными и общенациональными и местными событиями прошлого и настоящего, а также принимаемыми их интерпретациями¹. Самоотождествление с теми или иными движениями, группами, героями в этих макрособытиях и микрособытиях формирует основу идентичностей, соответственно, вероятных стратегий и практик поведения этих индивидов и групп в обстоятельствах, трактуемых ими как сходные (попадающие в тот же фрейм)².

Диспозиции представляют условия и предпосылки осуществления субъективных практик (восприятия, представления, мышление, коммуникации, действия) и «системно детерминируют» непосредственные социальные взаимодействия. Однако, для того чтобы эти практики реализовывались, социальные феномены должны быть интериоризированы, (усвоены, присвоены, инкорпорированы) агентами, которые активно «конструируют» свое восприятие, выражение и оценивание социальной реальности, свои коммуникации и т. п.³.

Таким образом, гражданский контроль, в традиционном значении этого понятия, является способом освоения рационально мыслящим и ощущающим себя свободным и одновременно ответственным индивидом пространства управления, в результате которого управленческие реалии соотносятся с гражданской диспозицией личности. В этом его отличие от любых других форм контроля, изначально не предполагающих наличие подобной диспозиции.

Имеется и иное отличие гражданского контроля, связанное со спецификой требований к его организации. Мы полагаем, что этими требованиями являются:

– социальность. Использование технологий гражданского контроля направлено на решение конкретных социальных проблем, на контроль за соблюдением законных прав и свобод граждан, на обеспечение соблюдения баланса интересов различных социальных групп;

– адресность. Использование той или иной технологии гражданского контроля должно быть обусловлено четко определенными целями и задачами, а также ясным пониманием того, каким структурам адресованы ее результаты;

– публичность. Формирование инициативных групп, методика проведения и результаты гражданского контроля должны иметь открытый, гласный, публичный характер; соответствующую информацию следует доводить до сведения органов власти и управления, а также обеспечивать ее доступность всем заинтересованным гражданам;

¹Левада Ю. А. Ищем человека. Социологические очерки 2000-2005. М., 2006. С. 381.

² Розов Н. Превращение населения в народ: принципиальная схема. URL: <http://magazines.russ.ru/oz/2012/1/r19.html> [дата обращения: 19.07.2015].

³Шматко Н.А. «Габитус» в структуре социологической теории // Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. № 2. Том 1. С. 65.

– добровольность. В данном случае, следует учитывать тот факт, что любое принуждение к гражданскому контролю противоречит его природе и лишает смысла;

– институционализация. Гражданский контроль может быть реализован только в том случае, если он исходит от институционализированного гражданского субъекта.

В современной научной литературе содержится немало определений понятия «гражданский контроль». Условно их можно разделить на институциональные и технологические.

1. Институциональный подход. В данном случае гражданский контроль рассматривается как институционально оформленный элемент демократической системы общества. Е.В. Клиньшанс утверждает, что «гражданский контроль – это организационно оформленная, нормативно закреплённая и постоянно воспроизводимая практика отношений между политическими субъектами по поводу общественного управления и участия граждан в процессе разработки и принятия властных решений»¹. Ю.И. Исакова рассматривает гражданский контроль как «совокупность норм и правил формального и неформального характера, устанавливающих границы институциональных практик в пространстве взаимодействия государства и гражданского общества на основе взаимной социальной ответственности в ходе принятия и реализации политических решений и отражающих право участия граждан в публичном управлении как ключевого атрибута демократического общества»². В федеральном законе от 21 июля 2014 года №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем, который в данном документе, фактически, отождествляется с гражданским, понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, а также в целях проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений³. Отметим, что такое описание фактически упускает из виду ценностно-смысловой аспект гражданского контроля. Кроме того, оно тавтологично и указывает не на содержание общественного контроля, а только на его субъектов.

¹Клиньшанс Е.В. Институт гражданского контроля над уголовно-исполнительной системой в условиях политической модернизации России: автореф. дис. ... канд. полит.наук: 22.00.02. Саратов, 2011.

²Исакова Ю.И. Концептуализация понятия «гражданский контроль» в социологическом знании // Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. №2. С. 48.

³Федеральный закон от 21 июля 2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». URL: <http://www.rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html>[дата обращения: 23.09.2014].

2. Технологический подход. В данном случае «гражданский контроль» рассматривается как механизм решения тех или иных социальных проблем, таких как: коррупция, нарушение прав и свобод человека, превышение чиновниками должностных прав и обязанностей и т.д. Ю.А. Нисневич определяет гражданский контроль как «один из ключевых механизмов противодействия и подавления коррупции и одну из основных функций гражданского общества»¹. О.Н. Кочева и И.В. Аверкиев рассматривают гражданский контроль как «непосредственное наблюдение представителями общественных организаций и инициативных групп за соблюдением прав и законных интересов граждан в учреждениях и органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения и/или недопущения нарушения прав и законных интересов граждан»².

Таким образом, проблема гражданского контроля за деятельностью власти достаточно разрабатывалась как в отечественной, так и в западной научной практике. Однако, в связи с новым пониманием роли гражданина, развитием институтов государственной власти и местного самоуправления возникает реальная необходимость поиска новых подходов к определению сущности понятия гражданский контроль. Это особенно важно потому, что большинство существующих концепций не могут объяснить, почему даже при внешнем стимулировании гражданского контроля население России крайне неохотно в нем участвует.

Ответ на этот и другие вопросы мы связываем с интерпретацией гражданского контроля в контексте теории социального капитала. При этом исходим из того, что в наиболее широком смысле гражданский контроль можно охарактеризовать как *«ситуативную практику»*³, реализуемую в рамках определенного территориального и социального пространства с присущими политическими, социальными, культурными и историческими особенностями⁴.

Обращаясь к веберовской типологии социального поведения⁵, можно утверждать, что попытки контроля над властью в российских условиях почти всегда носили не целеориентированный, а ценностно-ориентированный характер.

Все это и дает нам основание рассматривать гражданский контроль в России как в исторической ретроспективе, так и в настоящем времени через

¹Нисневич Ю. А.Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика.2010. № 4. С. 43.

²Кочева О.Н., Аверкиев И.В. Гражданский контроль: понятия и технологии. URL: http://control.prpc.ru/techn_03.shtml[дата обращения 12.08.2020].

³В данном случае под ситуативной практикой понимается тип гражданской активности личности, возникающей в случае объективной необходимости. Это своего рода стихийная самоорганизация граждан для решения особо острых проблем.

⁴Cornwall A. Locating citizen participation // IDS Bulletin 33 (2). P. 51.

⁵См.: Вебер М. Избранные сочинения. Основные социологические понятия. М., 1990. С. 456.

призму коллективной деятельности, обращаясь к концепции «социального капитала», разработанной в трудах П. Бурдьё, Дж. Коулмана, Ф. Фукуямы и Р. Патнэма¹. Это тем более важно, что как обоснованно пишет В.М. Межуев, в данной связи пишет, «особенность России часто видят в свойственном ей коллективном, общинном духе, что справедливо только при следующем допущении – основу этой общинности она искала именно в духе, а не в традиционных (патриархальных) формах сознания крестьянских общин ... Общество, согласно такому представлению, образуется не столько путем интеграции в правовое государство частных, автономных индивидов, сколько объединением людей вокруг высших и универсальных ценностей и целей человеческого существования»². В силу данной анализ любых социальных практик в рамках российской традиции целесообразно осуществлять в контексте учета их коллективистской природы. И понятие социального капитала такую возможность предоставляет.

Известно, что П. Бурдьё определял социальный капитал как агрегацию действительных или потенциальных ресурсов, связанных с включением в прочные сетевые или относительно институционализированные отношения взаимных обязательств или признаний³. П. Бурдьё подчеркивал: «Выгода, которая аккумулируется благодаря членству в группе, является базисом возможной солидарности»⁴.

В свою очередь, Дж. Коулмен подчеркивал, что социальный капитал присущ самой структуре человеческих отношений, так как будучи связанным с другими людьми, человек получает множество преимуществ. Он не может находиться в чьей-либо собственности и представляет собой общественное благо, которым могут пользоваться все. Для него социальный капитал - необходимый атрибут любого человека и группы. Но он может быть создан только свободным и рациональным индивидом для достижения собственных выгод на основе своеобразного социального контракта, при условии наличия набора социальных норм, социальных обменов.

Р. Патнэм интерпретировал социальный капитал, исходя из через ценностной и нормативной систем социума⁵. Он полагал, что основой социального капитала служат идеи уважения, доверия, гражданственности. Поэтому успешное формирование социального капитала возможно только в

¹См.: Bourdieu P. Structures, Habitus, Practices // The Logic of Practice. Polity Press, 1990; Коулмен Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3; Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2004; Патнэм Р. Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 4. С. 63-70.

² Россия в условиях стратегической нестабильности (материалы «круглого стола») // Вопросы философии. 1995. № 9. С. 34.

³См.: Bourdieu P. The Forms of Capital // Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education / ed. by J. G. Richardson. New York [u. a.], 1986.

⁴Ibidem. P. 249.

⁵ Putnam R. Bowling alone: the Collapse and Revival of American Community. N.Y., 2000.

здоровом гражданском обществе. В контексте такого понимания очевидно, что дефицит социального капитала свидетельствует о кризисе и неблагополучии общества¹.

Концепция социального капитала позволяет характеризовать гражданский контроль в его российском инварианте как процесс реализации норм и ценностей, обеспечивающих индивидам способность создавать объединения (в современной трактовке – «социальные сети»²) и осуществлять на их основе наблюдение за поведением власти и коррекцию ее решений и действий.

«Триаду социального капитала» принято определять через совокупность норм поведения, доверия и сетевой деятельности³. Социальный капитал характеризуется также как совокупность отношений, порождающих действия⁴. Ключевыми элементами социального капитала общества являются доверие, общность ценностных установок и формирующиеся на этой основе социальные связи, которые способствуют координации и сотрудничеству для взаимной пользы. Можно сказать, что субстанцию (содержательное наполнение) данного понятия образуют нормы и ценности, разделяемые социальными группами или обществом в целом. А формирующиеся в обществе социальные сети выступают нематериальным носителем социального капитала, его своеобразным «скелетом»⁵. Среди различных форм капитала (экономического, природного, человеческого, организационного, символического, культурного) именно социальному в большей мере присущи признаки общественного ресурса, поскольку его основу формирует сеть социальных связей, используемая для трансляции информации, экономии ресурсов, усиления доверия между партнерами, формирования индивидуальной репутации и превращения ее в достояние сообщества, мобилизации ресурсов для реализации общественных проектов, распространения достоверной информации между агентами, взаимного обучения правилам поведения.

Разумеется, и в рамках европейской цивилизации социальный капитал также играл и играет значительную роль в формировании ресурсов субъектов гражданского контроля над властью. Но различие заключается в основаниях его формирования. В западной модели составляющие его связи обычно

¹См. Putnam R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993.

² Под социальными сетями в данном случае мы понимаем коалицию взаимосвязанных специализированных акторов со своими целями, действующих без иерархического контроля, имеющих многочисленные горизонтальные связи, взаимозависимость и обмен, и основывающих свою деятельность на доверии, взаимной поддержке, взаимной выгоде, общих для всех участников сети социальных нормах и ценностях.

³Длугопольский А.В. Имеет ли доверие ценность, или как социальный капитал влияет на экономику // Теоретическая экономика. 2014. №4. С. 28.

⁴ Сафронов В. Социальный капитал и демократия: исследование в Санкт-Петербурге // Телескоп наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев. 2004. № 1. С. 14.

⁵ Соболева И.В. Деформации социального капитала и перспективы их преодоления // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 3. С. 141.

рассматривались как практическое воплощение рационально-правового принципа. Рациональное мировоззрение утвердилось на Западе (а сегодня – в значительной степени и в России) в виде системы ценностей техногенной культуры. К числу основных ценностей этой культуры В.С. Степин относит: представление о человеке как о деятельностном существе, идею активной суверенной личности; приоритет инноваций и прогресса; культ власти и силы¹.

В силу такой установки для западной ментальности типично восприятие мира как унифицированной реальности. Он рассматривается как единая строительная площадка, на которой царствует (священнодействует) человек-прораб или менеджер, которому безразлично, где строить, ибо все окружающее пространство, в сущности, представляется лишь полигоном для экспериментов, направленных на удовлетворение эгоистических желаний. Этому утверждению не противоречит типичная для англосаксонского мира политика уважения прав различных меньшинств. Фактически, она также означает попытку унифицировать отклонения, формально придав им статус нормы. Социальный капитал был легитимирован в рамках индустриальной западной цивилизации, обычно определяемой как цивилизация модерна, именно в рационально-правовой форме, в российской, для которой была типична своего рода «бытийственная иррациональность», он преимущественно освящался идеями справедливости, взаимопомощи и любви.

Эта особенность социокультурного развития российской (в основе своей русской, православно-христианской) культуры в ряде случаев выражалась в форме апологии иррациональности. Иррациональное начало в самоорганизации жизни получило обоснование в отечественной социально-философской традиции, восходящей еще к «Слову о законе и благодати» киевского митрополита Иллариона, противопоставившего формально-рациональный закон идее Божественной благодати, источником которой является интуитивное озарение и откровение. «Ведь закон предтечей был и служителем благодати и истины, истина же и благодать - служители будущего века, жизни нетленной»². Благодать - высшее, абсолютное начало духовности и нравственности в человеке - явление иного, чем закон, порядка. Она не может быть рационально осмыслена и предполагает веру и аффективное восприятие Божественного источника жизни. Благодать требует не точного знания и исполнения, но внутреннего, искреннего соединения с Божеством.

В русле данной идейной традиции лежит и требование И.А.Ильина учитывать в реальной жизни не только доводы рассудка, интуиции, холодного расчета, но «сердцем ... предметно настроенной и устроенной

¹Степин, В.С. Россия в контексте глобальных цивилизационных перемен // Вторая Всероссийская научная конференция «Россия – XXI век». М., 2000. С. 31 – 33.

²Златоструй. Древняя Русь X - XIII веков. / Сост., авторский текст, коммент. А.Г.Кузьмина, А.Ю.Карпова. М., 1990. С. 107.

душой, иными словами, всеми силами и возможностями человека». «При этом, - как пишет И.А.Ильин, - иметь в виду не только цель, зовущую человека к удовлетворению его личных потребностей, но и ... видеть последнюю и главную цель в жизни, по отношению к которой все субъективные цели окажутся лишь подчиненным средством ... это та цель, ради которой действительно стоит жить на свете, ибо за нее стоит бороться и умереть»¹.

Вследствие этой традиции процессы формирования и реализации социального капитала и основанных на нем способов социального действия воспринимались, прежде всего, как ценностно-обусловленные и далеко не всегда рационально мотивированные. Данная их особенность не устранена и сегодня в условиях массового распространения утилитарно-практического отношения к миру.

Таким образом, «гражданский контроль» применительно к российскому социокультурному пространству можно определить как технологию реализации социального капитала граждан, направленную на независимую от власти оценку комплекса управленческих практик с точки зрения их соответствия ценностям и общественному интересу, реализуемую объединениями граждан и сетевыми сообществами.

В предложенном определении подчеркивается, что только будучи реализованным коллективно, во взаимодействии, гражданский контроль в России (по меньшей мере, до настоящего времени) может быть наполнен действительно реальным содержанием.

Вместе с тем, нельзя не учитывать, что различия в ценностной природе социального контроля могут вести к его существенным деформациям. При этом под деформацией социального капитала мы понимаем его формирование на антиобщественной основе. Например, вполне реальной является формирование социального капитала клептократии или иных криминальных сообществ, которые могут трансформировать его в довольно эффективные (с точки зрения их групповых интересов) социальные практики, что довольно часто происходит в современной России.

Весьма распространенным феноменом является и подмена действительного социального контроля его бюрократической имитацией, в ходе которой он реализуется на основе корпоративных ценностей чиновничества. Доминирующими среди них являются установка на упрощение, деформированный корпоративизм, гипертрофированная символическая демаркация.

Разумеется, изменения, происходящие в настоящее время в России, вносят существенную корректировку в характерные для российских граждан модели поведения. В частности, все большее распространение получают индивидуально ориентированные и рационально мотивированные действия,

¹ Цит. по: Ильин А.Ю. И.А.Ильин о принципах воспитания России // Человек и общество: тенденции социальных изменений. СПб.: Минск: Ростов-на-Дону, 1997. С. 138.

что особенно типично для молодежной среды. Е.А. Черных отмечает, что «у современной российской молодежи, как свидетельствуют результаты социологических исследований, не формируется должный уровень идентификации себя и своих интересов с обществом, что, в свою очередь, обуславливает возникновение потребительского отношения к обществу, без развитого чувства социальной ответственности и гражданственности. Значительная часть молодежи идентифицирует свое «гражданство» лишь с формальной принадлежностью к государству»¹. В этом контексте допустимо говорить о дифференциации основы гражданского контроля и усилении его дуализма.

Предложенный подход допустимо определить как *социально-сетевой*, и именно он, по нашему мнению, наиболее адекватен современным российским реалиям. В его рамках трансформация социального капитала в конкретные общественные практики контроля над властью реализуется по следующей схеме:

Ценности → Доверие → Объединения граждан → Действия (практики)

В современных условиях эта схема дополняется новым, *сетевым*, содержанием. Белгородские авторы подчеркивают, что «социальные сети представляют собой комплекс относительно стабильных и долговременных взаимодействий неформального характера, не имеющих выраженной организационной структуры и выполняющих по отношению к их участникам функцию наращивания объема личного и социального капитала...»². Включенность индивидов в социальные сети способна компенсировать недостаточность индивидуальных социальных ресурсов за счет поддержки участников социальных сетей³. Социальные сети, с одной стороны, являются вынужденным, компенсаторным механизмом, формирующимся в условиях неэффективности государства и других социальных институтов. С другой, представляют собой универсальный социальный механизм, осуществляющий свои функции в условиях состояния относительной социальной и групповой солидарности и дополняющий в этом качестве иные социальные институты. Эффективность социальных сетей выражается, таким образом, в их способности регулировать поведение индивида и наращивать объем его человеческого и социального капитала. Частным выражением эффективности социальных сетей является их способность компенсировать неэффективность формальных, прежде всего, государственных институтов⁴.

¹Черных Е.А. Формирование гражданской идентичности молодежи в условиях социальной неопределенности российского общества: автореф. дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.04. Ростов-на-Дону, 2012.

²См.: Реутов Е.В., Колпина Л.В., Реутова М.Н., Бояринова И.В. Социальные сети в региональном сообществе. Белгород, 2011. С.76.

³Там же. С.78.

⁴Там же. С.78.

Итак, социальная сеть – это коалиция взаимосвязанных специализированных акторов со своими целями, действующих без иерархического контроля или при его минимальном участии, имеющих многочисленные горизонтальные связи, взаимозависимость и обмен и основывающих свою деятельность на доверии, взаимной поддержке, взаимной выгоде, общих для всех участников сети социальных нормах и ценностях.

Таким образом, стабилизационные и компенсационные функции социальных сетей в состоянии способствовать минимизации издержек формальных институтов, легитимации принимаемых решений и переформатированию пространства публичной политики. Более того, вышеупомянутые характеристики социальных сетей вполне сопоставимы с основными целями гражданского контроля и выступают в качестве *сетевого механизма реализации гражданского контроля*.

Традиционно выделяют несколько необходимых составляющих процесса самоорганизации (стартеров активности), понимая под стартером комплекс факторов, способствующих проявлению активного социального действия:

- а) наличие причины и повода для проявления активности (причинно-целевой, ситуационный потенциал гражданской активности);
- б) обладание информацией о возможности достижения желаемых результатов (компетентностный или инструментальный потенциал гражданской активности);
- в) наличие позитивных примеров, прецедентов гражданской активности (мотивационный потенциал);
- г) возможность создавать, заимствовать или воспроизводить социальный навык активности, консолидации, коллективно-представительно выразить общественный интерес (интеграционный потенциал);
- д) возможность формализации или институционализации собственного опыта самоорганизации (организационный потенциал)¹.

Отметим, что структура любого стартера является достаточно сложной, поскольку не только и не столько касается непосредственных поводов для проявления гражданской активности, сколько связана с комплексом факторов проявления активного социального действия, а также с набором ценностных диспозиций субъекта.

Именно поэтому, на наш взгляд, применительно к российской традиции, до конца не разрушенной в ходе преобразований последних десятилетий, в число стартеров следует включить фактор диссонанса ценностей. Суть его в том, что в рамках сложившейся традиции гражданской активности мотивом, побуждающим российских граждан воздействовать на власть, в том числе и контролировать ее, является ощущение несовпадения собственных ценностных установок, традиционно воспринимаемых как

¹ Барков Ф.А. Гражданская активность, солидарность и самоорганизация в контексте российской модели гражданского общества // Гуманитарий Юга России. 2012. С. 193-202.

единственно правильные, и ценностей властных институтов и их конкретных представителей. Частным случаем диссонанса ценностей является ощущение дефицита справедливости¹. Но этот частный случай в российской социокультурной среде приобретает особое значение, во-первых, в силу отмеченной выше значимости феномена справедливости для массового сознания. Во-вторых, в силу массовых случаев нарушения данного принципа в повседневной жизни. Мониторинг «Роза качества», проведенный белгородскими исследователями в 2011 году, в частности, показал, что постоянно встречаются с проблемой несправедливости 39% респондентов.

Довольно естественными сопутствующими элементами поправки справедливости являются:

- дискредитация ценностей, которые были бы общими, по меньшей мере, для большинства людей, ориентация граждан на свою «особую правду» и готовность отстаивать ее даже с нарушением правил и норм;
- сохранение в сознании человека противоположных по своей направленности установок, например, ожидания справедливости и убежденности, что ради достижения своих целей можно нарушать законы;
- социальное дезертирство, то есть отказ выполнять роли, которые предписаны обществом; так многие отцы не хотят заботиться о детях, а женщины этих детей рожать;
- унижение собственной истории, культуры, презрение к прошлому;
- массовая общественная апатия и равнодушие;
- потенциальная готовность стать жертвой обмана, объектом беззастенчивого манипулирования сознанием;
- социальная сервильность (раболепность), главным признаком которой является готовность человека услужить «сильным мира сего», даже если подобное служение противоречит нормам права и морали, не соответствует общественному интересу.

Феномен диссонанса ценностей обычно сопровождается отказом от соблюдения декларируемых властью норм, что находит свое выражение в ситуации социальной аномии. Впервые термин «социальная аномия» предложил в своих работах Э. Дюркгейм, утверждавший, что «человек является двойственным существом, так как в нем физический человек сочетается с социальным человеком. Последнему с необходимостью требуется общество, выразителем которого является он сам, и служить которому он обязан. Поведение личности полностью зависит от сплоченности и прочности общества, поэтому если общество находится в состоянии кризиса, социальные регламентации утрачивают значение для личности, что имеет следствием необузданность желаний и страстей. Дюркгейм определял такое состояние социума как аномию, рассматривая его

¹По мнению П.Л. Крупника, «понимание важности справедливости дается человеку через ее, справедливости, недостаток». – Крупник П.Л. Россия и Современность: Проблемы совмещения: Опыт рационального осмысления. М., 2010.С. 106.

как типичное для капиталистического общества»¹.

Взгляды Э. Дюркгейма на аномию существенно развил и модернизировал Р. Мертон. Причину возникновения аномических ситуаций Мертон усматривал в условиях человеческой среды, которую он понимал одновременно как общественную и как культурную структуру. Культурная структура представляет собой комплекс тех ценностей и норм, которые указывают на поведенческую ориентацию определенных членов общества или групп; а под социальной структурой подразумевается тот комплекс общественных взаимоотношений, в котором существуют члены общества или группы. По мнению Мертона: «...аномия – это результат несогласия и конфликта между «культурой» и «социальными структурами». Она выражает такую социальную ситуацию, когда люди не могут достичь своих целей законными средствами, и в силу этого они игнорируют указанные средства, пытаясь достичь цели незаконными средствами»².

Безусловно, существуют ситуации, в которых указанный ценностный стартер отодвигается как бы на второй план. Типичные среди них:

- рост материального благополучия, обеспечивающий удовлетворение наиболее актуальных потребностей личности, особенно если они не выходят за рамки потребностей низшего порядка по классификации А. Маслоу, создающий иллюзию стабильности и комфорта как следствия опеки и заботы государства;

- смещение фокуса ценностных приоритетов исключительно в сферу семейно-родственных отношений и, как следствие, утрата интереса к общественным проблемам;

- дискредитация органических ценностей, опирающихся на традицию, в результате чего происходит размывание идентичности личности, утверждается идеология и психология конформизма;

- манипуляция ценностями, вследствие которой искажается их смысл, создаются декларируемые квазиценности, ценности-имитации, которые формально сближаются с индивидуальными ценностями личности, в действительности оставаясь принципиально отличными от них.

Все эти процессы довольно характерны для современных российских реалий.

Таким образом, рассматривая гражданский контроль как сетевой механизм практической реализации социального капитала, мы полагаем, что в силу природы последнего решающую роль в его реализации играет фактор культуры, ментальности, то есть ценностно-смысловой аспект.

¹Дюркгейм Э., Мосс М. О некоторых первобытных формах классификации. К исследованию коллективных представлений. Общества. Обмен. Личность. Труды по социальной антропологии. М., 1996. С. 197.

²Мертон Р. Социальная структура и аномия. URL.<http://ecsocman.hse.ru/data/822/897/1216/009/x20mERTON.pdf>[дата обращения: 10.07.2020].

§ 2. Габитус гражданской активности: проблемы формирования

Следует отметить, что именно понятие «гражданин» лежит в основе понятия «гражданский контроль» и во многом определяет его сущность, отделяет его от других схожих с ним понятий. При этом, по нашему мнению, граждан целесообразнее рассматривать, скорее, как «агентов» гражданского контроля, нежели как его субъектов. П. Бурдые в данной связи подчеркивает, что «понятие «субъект» используется в широко распространенных представлениях о «моделях», «структурах», «правилах», когда исследователь как бы встает на объективистскую точку зрения, видя в субъекте марионетку, которой управляет структура и лишает его собственной активности. В этом случае субъект рассматривается как тот, кто реализует сознательную целенаправленную практику, подчиняясь определенному правилу». Агенты же у Бурдые «не являются автоматами, отлаженными как часы в соответствии с законами механики, которые им неведомы. Агенты осуществляют стратегии – своеобразные системы практики, движимые целью, но не направляемые сознательно этой целью»¹.

Для понимания специфики поведения агентов гражданского контроля в социокультурной среде допустимо использовать понятие габитуса в трактовке П. Бурдые. *Габитус* – система диспозиций, порождающая и структурирующая практику агента и его представления. Он позволяет агенту спонтанно ориентироваться в социальном пространстве и реагировать более или менее адекватно на события и ситуации. За этим стоит огромная работа по образованию и воспитанию индивида в процессе социализации, по усвоению им принципов поведения в определенных жизненных ситуациях. Накопление жизненного опыта приводит к формированию готовности и склонности агента реагировать, говорить, ощущать, думать определенным – тем, а не другим – способом².

Таким образом, условием реализации гражданского контроля над деятельностью власти является наличие у агента контроля набора диспозиций (габитусов), выражающихся в совокупности ценностей, смыслов и норм, определяющих его поведение в процессе контроля. При этом гражданский контроль можно допустимо рассматривать как процесс конвертации ценностей и смыслов в систему связей и отношений агентов, в применяемые ими практики преобразования реальности. Данный тип преобразования ценностей и смыслов в практики поведения агентов можно охарактеризовать как *габитус гражданской активности*.

Габитус гражданской активности представляет собой заложенный в человеке потенциал гражданского участия, систему ценностей, смыслов, норм и образцов поведения, которые в свою очередь определяют действие или бездействие. Он последовательно проявляется во всех практиках агентов, его схемы переносимы из одной сферы в другую. Систематизируя практики

¹Бурдые П. Социология политики. М., 1993. С. 24.

²Там же. С.23.

агентов, габитус задает им относительное внутреннее единство, нечто вроде самосогласованности, когерентности. Таким образом, габитус не только рационален, но и иррационален, поскольку соединяет в себе архетипы сознательного и бессознательного. Если процесс практического освоения агентом принципов производства практик не достигает дискурсивного и рефлексивного уровня, агент имитирует практики других агентов. Он не овладевает «рефлексивными моделями» практик, а присваивает их посредством простого ознакомления и повторения чужих практик или посредством скрытых и/или явных, бессознательных и/или методически организованных внушений/принципов, которые проявляются практически в навязанных практиках и/или сформулированы явно, формализовано¹.

Мы полагаем, что габитус гражданской активности, несомненно, являясь во многом результатом социализации личности, в значительной мере формируется и поддерживается за счет внутригрупповых интеракций, воспроизводя в своей структуре содержательные характеристики социального капитала.

Прежде чем перейти к дифференцированному анализу основных характеристик габитуса гражданской активности, заметим, что при реализации институциональных норм – прав и свобод гражданина – актуализируется не только гражданский статус, но и субъектные предпосылки (когнитивные, ценностно-ориентированные и идентификационные), носителем которых является индивид-гражданин.

Рассмотрим подробнее структуру габитуса гражданской активности.

1. *Ценности.* Реальные агенты всегда функционируют в определенной сети экономических и социальных связей, скрепленной каналами поступления информации, общими правилами ее интерпретации и образцами поведения. Участники сети, имея общие ценностные ориентации, формируемые посредством культурных механизмов, через религию, традиции, исторические обычаи, а также в процессе совместного решения проблем выживания и приспособления к новым условиям, одинаково воспринимают поступающую к ним информацию и точнее интерпретируют действия других участников сети². Личностный аспект гражданского контроля в наибольшей степени проявляется именно в ценностно-смысловой сфере, являющейся результатом свободы умственного и нравственного творчества человека. Показательно, что для большинства людей, тем более в России, нормативом поведения является не закон и даже не право в целом, а именно ценности. Совокупность норм, ценностей и смыслов несет в себе деятельное начало, предполагающее разные формы поведения, естественно, в рамках общепринятых представлений. Это своего рода способ

¹Шматко Н.А. «Габитус» в структуре социологической теории // Журнал социологии и социальной антропологии. 1998. №2. Том 1. С. 65.

² Курбатова М.В. Структура социального капитала как фактора институционального развития региона // Общественные науки и современность. 2010. №6. С. 37-51.

саморегуляции, воспроизводства и развития общества, механизм адаптации и самореализации личности.

Социокультурная специфика исторического развития общества определяет особенности ценностно-смыслового комплекса, лежащего в основе габитуса, его ядро. И если в западной традиции таким ядром чаще всего является рационально интерпретируемое понятие прав и свобод личности, то в российской (как уже отмечалось) – идеи справедливости и солидарности.

2. *Доверие.* Доверие – главная составляющая социального капитала (продукт тех моральных норм и ценностей, которые сложились и функционируют в данном конкретном обществе с учетом его культурной специфики). Р. Патнэм подчеркивал: «Запасы социального капитала – доверие, нормы, структуры – способны воспроизводить друг друга. В результате оформляется социальное равновесие того типа, которому свойственны высокая степень кооперации, гражданская вовлеченность, коллективное благосостояние. Все эти черты определяют гражданское сообщество. И наоборот, отсутствие этих качеств характеризует негражданское сообщество»¹. Доверие является обобщенным показателем комплекса норм, взглядов и ценностей, лежащих в основе социального сотрудничества. Сам феномен доверия имеет не только рациональную, но и иррациональную природу, во многом восходя к архетипам человеческого поведения.

Необходимым условием гражданской активности личности является баланс межличностного (то есть доверия между отдельными людьми) и институционального доверия (то есть доверия людей к социальным институтам и их представителям). Недоверие, в свою очередь, нередко возникает как следствие ценностного диссонанса. Но, как это ни парадоксально, именно институциональное недоверие потенциально способствует гражданской активности и стремлению контролировать институты власти. Однако, такая возможность реализуется лишь тогда, когда субъект гражданской активности, во-первых, обладает устойчивыми ценностными паттернами, во-вторых, когда в структуре этих паттернов отчетливо выражены социетальные ценности.

3. *Ответственность.* Вопрос о взаимной ответственности власти, населения, СМИ, общественных организаций и иных участников общественно-политической жизни местных сообществ является одним из центральных в механизме регулирования общественных отношений. Общество и личность в своем развитии находятся в диалектическом единстве и взаимодействуют через опосредованную деятельность человека, основой которой является взаимная ответственность. Интегрируясь друг с другом, они порождают феномен «социальной ответственности», которая может проявляться на различных уровнях: уровне личности (микроуровень),

¹Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М., 1997. С. 46.

социальной группы (мезоуровень), конкретного общества (макроуровень), человечества в целом (мегауровень).

В содержании социальной ответственности объединяются два аспекта: «проспективный» и «ретроспективный»¹. Проспективный аспект «ответственности» – это осознание субъектами общественных отношений гражданского долга, следование ему, сообразующееся с этим долгом поведение людей. В рассматриваемом плане ответственность выступает одним из внутренних регуляторов поведения человека.

Как справедливо отмечает М.Н. Губачев, «проблему социальной ответственности определяет взаимодействие людей и возможность свободного выбора. Человек вынужден считаться с объективными условиями, свободно выбирая тот или иной поступок, действие. Когда человек принимает решение, намечает средства для достижения поставленной цели, определяет формы и принципы своей деятельности, встает вопрос о том, насколько это решение и адекватное ему поведение человека совпадает с требованиями объективной действительности и общественными интересами. Следовательно, возникает ответственность перед людьми, перед обществом. Таким образом, основанием ответственности выступает связь между личностью и обществом, социальная детерминация действий субъектов...»². Ощущение этой связи является одним из наиболее действенных стимулов гражданского действия.

4. Готовность граждан к участию в общественно-политической жизни. Под готовностью населения к участию в общественно-политической жизни понимается социально-психологическое состояние, выражающееся в наличии внутренней мотивации к включению в процесс принятия и реализации значимых для социума решений.

Основными компонентами готовности граждан к активной общественно-политической деятельности являются самостоятельность, ответственность и инициативность личности при достижении общественно значимых целей. Представляется важным включение в этот перечень такого качества личности, как предприимчивость, то есть способность личности осуществлять конкретные действия по реализации инициатив. Рассмотрение инициативности, ответственности и предприимчивости как компонентов гражданской активности предполагает акцент на их конструктивность и социальную направленность. При включении индивида в ту или иную общность степень проявления его активности во многом будет зависеть от соответствия индивидуальных интересов и ценностей коллективным целям.

¹Губачев М.Н. Социальная ответственность в системе ценностных ориентаций современного общества: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 Уфа, 2004. С. 53.

²Губачев М.Н. Социальная ответственность в системе ценностных ориентаций современного общества: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11. Уфа, 2004. С. 53.

Готовность к общественно-политическому участию, фактически, является результирующим элементом, в котором находят свое выражение три других рассмотренных нами элемента.

Таким образом, габитус гражданской активности как необходимая внутриличностная предпосылка гражданского контроля сложно структурирован. Он по-разному проявляется на различных уровнях общественной самоорганизации.

§ 3 Социальная справедливость и ценность справедливости как часть габитуса гражданской активности

Итак, гражданский контроль, как вид общественной практики, всегда конкретен, определяется наличными условиями, общественным интересом и сформировавшимися в течение истории социокодами поведения. Вне последнего фактора невозможно понять эволюцию экстраполированных на российские условия идей и практик гражданского контроля. Этот фактор существенно отличает Россию от стран европейской цивилизации, и суть этого отличия может быть сведена к трем основным позициям. Во-первых, в России, фактически, никогда не были развиты практики индивидуальной гражданской активности и гражданского контроля. Во-вторых, случаи, когда общество пыталось оказать контролирующее воздействие на власть (при этом преимущественно на местную власть), связаны с коллективными формами осуществления этой деятельности, будь это крестьянская община в дореволюционной России или же трудовые коллективы советской эпохи. Элементы гражданского контроля (а 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. В-третьих, (это принципиально важно) в основе контролирующего воздействия в абсолютном большинстве случаев лежала нетипичная для западной культуры апелляция не к закону, а к ценности справедливости.

Анализируя феномен социальной справедливости, следует учитывать неоднозначность его трактовки как экспертным сообществом, так и населением. Как справедливо отмечает сопредседатель Совета по национальной стратегии Иосиф Дискин, «социальная справедливость – базовая ценность российского общества. За последние несколько лет она очень актуализировалась и обострилась, и в последние два года граждане оценивают ситуацию с новой планки, с нового представления о ней. Ситуация стала просто катастрофической потому, что не артикулировано представление о социальной справедливости. Эксперты не ведут дискуссии о ней».

С точки зрения В.С. Соловьева, «понятие справедливости соответствует основному принципу альтруизма, требующему признавать

равно за всеми другими то право на жизнь и благополучие, какое признаётся каждым за самим собой. К тому же представление о справедливости наиболее прочно связывается с исканием правды»¹.

О понятии социальной справедливости задумывались во все времена: еще классики античной мысли, Платон и Аристотель, выделили два основных вида социальной справедливости: элитарную, которая предполагала воздание за социальную деятельность в соответствии с личными заслугами и основывалась на исходной предпосылке о неравенстве людей, и эгалитарную, которая несла в себе равное распределение благ с учетом половозрастных различий и была основана на предпосылке о социальном равенстве людей.

Существуют также различные теории социальной справедливости. Например, утилитарная теория, которая берет начало в работах английского философа и социолога Джереми Бентама, была основана на том, что необходимо предоставить наибольшее счастье для наибольшего количества людей. На практике это означает, что доходы должны распределяться пропорционально полезности их использования различными людьми.

Имеет место и теория справедливости, как честности, берущая свое начало еще от Аристотеля. В его интерпретации честность относится, в основном, к распределительной справедливости, то есть принципам, согласно которым члены общества делят между собой произведенные в результате их кооперированной деятельности материальные и нематериальные блага.

Понятие «справедливость» – одно из наиболее трудно определяемых в социологии. Сложность заключается в том, что оно охватывает как абстрактную нравственную идею, так и реальное отношение, играющее огромную роль в управлении людьми, определяющее, что такое «хорошо» и что такое «плохо». Абстрактная идея родилась в духовной религиозно-нравственной сфере и в ней же реализуется, но при этом отбрасывает свой свет на повседневную материальную жизнь общества, где она становится фактором интеграции общества, без которой невозможно обеспечить его выживание. В зависимости от социально-экономического устройства, соотношения сил классов и политических группировок, политической культуры элиты, от ее политического опыта и воли в государстве могут доминировать концепции социальной справедливости, различающиеся в очень широком диапазоне².

Но это не означает, что приемлема любая концепция справедливости. Предпочтительна концепция, обеспечивающая консенсус различных слоев населения, в целом не вызывающая серьезных возражений, а тем более возмущения сколько-нибудь влиятельных групп, а также широкого распространения среди населения чувства зависти. Общество (государство), в

¹ Соловьев, В.С. Сочинения в 2 т. Т. 1. М., 1988. С. 95.

² Пирогов Г.Г., Ефимов Б.А. Социальная справедливость: генезис идей // Социологические исследования. №9. 2008. С. 5.

котором это общее представление о справедливости нарушено, где взаимоотношения определяются только выгодой (полезностью), обречено на деградацию, революции, гражданские войны, а во многих случаях на полный развал и гибель¹.

Справедливость в современных научных исследованиях трактуется как синтетическая научная категория, органически соединяющая познавательный и аксиологический аспекты. Она олицетворяет возможность идеала как ценности, обусловленной собственным поведением людей, а также их разумностью, т.е. способностью не только формулировать конечные цели, но и придавать обоснованность своим желаниям, решениям, а также трезво судить о событиях, в которые они вовлечены (рефлексия).

Как отмечает Т.В. Дыльнова, «социальная справедливость включает и субъективный, ценностный аспект, обнаруживающийся в чувстве справедливости, на основе которого формируются индивидуальные и групповые социальные оценки, социальные ожидания и социальные притязания. На все эти феномены индивидуального и общественного сознания существенный отпечаток накладывают социальные интересы, в силу чего представления о справедливости и несправедливости могут различаться у представителей различных социальных групп»².

Социальная справедливость представляет собой ценность, т.е. реальный факт общественной и индивидуальной жизни. Ценности – это социокультурные смыслы, усвоение и принятие которых индивидами обеспечивает не только поддержание и воспроизведение определенных общественных отношений, но и их развитие.

Влияние ценностей на распространение практик и характер гражданского контроля определяется несколькими обстоятельствами:

во-первых, ценности формируют общую атмосферу гражданской активности и социального сетевого сотрудничества, либо – напротив – устанавливают для них барьеры. Развитие ситуации по первому варианту наиболее вероятно в случае, если разделяемые гражданами ценности социетально-ориентированы. Второй вариант связан с доминированием ценностей, замыкающих субъектов социального действия на сравнительно узкий круг индивидуальных проблем;

во-вторых, ценности определяют взаимоотношения между потенциальными агентами гражданского контроля, а также между ними и властью. Когерентность ценностей контролирующих и контролируемых, с одной стороны, обеспечивает высокий уровень взаимопонимания между ними и продуктивность взаимодействия; с другой стороны, снижает уровень критичности;

в-третьих, ценности служат основанием для определения степени

¹Пирогов Г.Г., Ефимов Б.А. Социальная справедливость: генезис идей // Социологические исследования. №9. 2008. С. 3-11.

²Дыльнова Т.В. Социальная справедливость как основа консолидации и развития современного российского общества: дисс. док.соц. наук. 22.00.04. Саратов, 2005. С. 41.

удовлетворенности жителей муниципальных образований жизненными условиями.

Как ценность социальная справедливость включает в себя гносеологический, нормативный, оценочный и идеальный компоненты. Выступая самой критической точкой пересечения индивидуального и общественного интересов, она выражает исторически и культурно приемлемую меру равенства и свободы индивидов.

В нашем понимании *справедливость* – основополагающий принцип жизни общества, основанный на традиции и играющий роль одного из главных интегрирующих элементов общества. Суть его заключается в установлении соразмерности между деянием и воздаянием, адекватно принятым в социуме ценностям и смыслом. В истории России это один из наиболее значимых мотиваторов к гражданским по своей сути действиям.

§ 4. Роль справедливости в консолидации местного социума

В настоящее время становится актуальным вопрос о возможности консолидации различных групп и территориальных общин в социальном пространстве России. Процессы развития современной России и обеспечения ее национальной безопасности в контексте существующих в настоящее время экономических и геополитических условий являются своего рода предпосылкой возникновения консолидации общества, предполагающей такое его состояние, для которого характерен высокий уровень защищенности личности, общностей и государства от внутренних и внешних угроз.

В.П. Бабинцев рассматривает консолидацию как «процесс и результат достижения согласия между жителями, установления отношений взаимного доверия, сотрудничества в условиях объективно существующей социальной дифференциации»¹.

Следует отметить, что проблема консолидации общества актуальна для различных уровней социальной организации, одним из которых является локальный уровень местных сообществ, под которыми мы понимаем место совместного проживания людей различных муниципальных образований, объединяющее сообщество в систему, состоящую из элементов (экономика, культура, политика и социальные отношения). Сплоченность членов таких сообществ, их ориентация на осуществление совместных конструктивных действий, высокий уровень их гражданской активности будут способствовать консолидации всего общества, обеспечат его безопасность и создадут социальную базу для его эффективного развития.

Как отмечает в своей работе Э.Ю. Майкова «...понятие «местное сообщество» употребляется применительно к организованному, обретшему

¹ Бабинцев В.П. Проблемы консолидации местных сообществ // Вестник Института социологии. 2016. № 17. С. 46.

социальную структуру населению, ориентированному на решение различных проблем своей жизни и сформировавшему публичную власть для осуществления процесса развития»¹.

Т.И. Макогон подчеркивает, что «местное сообщество...это...субъект активности,...способный на основе совместных ценностей...и ответственности вести местное хозяйство, повышать качество услуг, осуществлять благоустройство территории в соответствии со своими интересами, постоянно улучшая качество жизни»². Именно подобные характеристики местного сообщества могут стать основой для устойчивого развития территорий. Однако реальные территориальные общности могут и не обладать всей совокупностью указанных характеристик. Так, многие российские исследователи отмечают низкий уровень консолидированности территориальных сообществ и недостаточную готовность населения к активному гражданскому участию. В таких условиях особое значение приобретает деятельность государственных и муниципальных органов власти, общественных организаций, направленная на стимулирование гражданской активности и повышение заинтересованности людей в осуществлении совместных действий на благо общества.

О.Б. Молодов в своей работе отметил, что «Консолидация общества в первом десятилетии XXI века происходила на основе государственно - патриотической ориентации абсолютного большинства граждан отчасти благодаря проводимому курсу на историческую преемственность. Именно в тот период были официально заявлены амбициозные стратегические планы развития страны до 2020 года»³.

Социальная справедливость как ценность современном российском обществе имеет достаточно высокий консолидирующий потенциал⁴. Под консолидацией, в данном случае, понимается установка общественного сознания, в основе которой лежит признание того обстоятельства, что функционирующие в социуме группы и индивиды, несмотря на присущие им различия, потенциально совместимы, способны к сотрудничеству, особенно в тех случаях, когда речь идёт о сохранении системы.

Как справедливо подчеркивает Г.А. Ковригина: «...социальная консолидация является одним из обязательных условий возникновения и существования любого общества. Строго говоря, другие факторы, такие, как

¹ Майкова Э.Ю. Природа субъекта местного самоуправления как предмет научного дискурса // Система ценностей современного общества. 2016. № 50. С. 81.

² Макогон Т.И. Местные сообщества и гражданские инициативы // Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2011. № 11. С. 192 - 198. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/mestnye-soobschestva-i-grazhdanskie-initsiativy>.

³ Молодов О.Б. Социальная консолидация в условиях новой реальности: проблема общественной активности и идентичности населения региона // Проблемы развития территории. 2016. № 2(82). С. 82 - 97.

⁴ Дыльнова Т.В. Социальная справедливость как основа консолидации и развития современного российского общества: дисс. док. соц. наук. 22.00.04. Саратов, 2005. 341с.

приспособление к окружающей среде, экономические практики, взаимоотношения народа и власти, безопасность внутренняя и внешняя, и др. – в своей конечной эффективности также обусловлены степенью консолидации сообществ, и общества, в целом»¹. При этом, справедливость, а так же неравнодушное отношение к собратьям, соплеменникам, и согражданам – выступает залогом успешного социального воспроизводства социума во всех его ключевых сферах.

Обращаясь к веберовской типологии социального поведения², можно утверждать, что попытки контроля над властью в российских условиях почти всегда носили не целеориентированный, а ценностно-ориентированный характер.

В современной социокультурной среде именно справедливость может выступить как консолидирующая общество национальная идея, о которой долгое время ведут дискуссии ученые и политики. Как отмечают М.К. Горшков и Н.Е. Тихонова: «великую русскую мечту можно выразить одним словом – и это будет слово «справедливость»»³.

§ 5. Местное самоуправление как пространство реализации гражданского контроля

Особую роль гражданский контроль играет в системе местного самоуправления. Под системой местного самоуправления в данном случае понимается множество участия граждан в управлении, посредством которых обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни⁴. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев определяют систему местного самоуправления как совокупность организационных форм в рамках муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни. Ее элементами являются: население и формы осуществления; органы местного самоуправления; муниципальные служащие и их профессиональная деятельность⁵.

Местная власть максимально приближена к населению, затрагивает интересы каждого человека, решает большинство его насущных проблем. Являясь публичной властью, местное самоуправление одновременно выступает и формой самоорганизации граждан. Оно является значимым фактором строительства гражданского общества. Именно на уровне местного

¹ Ковригина Г.А. Социокультурные ресурсы социальной консолидации российского общества: дисс. ... канд. философ. наук: 09. 00. 11. Иркутск, 2015. С. 32.

² Вебер М. Избранные сочинения. Основные социологические понятия. М., 1990. С. 456.

³ Горшков М.К., Тихонова Н.Е. Социокультурные факторы консолидации российского общества. М.: Институт социологии РАН, 2013. С. 34.

⁴ Киричук С.М. МСУ: успехи и проблемы // Наша власть: дела и лица. 2009. №3 (95). С. 43.

⁵ См.: Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2012; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2010 и др.

самоуправления должны формироваться основные практики гражданского общества, поскольку здесь имеет место наименьшая дистанция между гражданами и властью.

Однако в современной социологической науке пока нет единства в решении вопроса о соотношении гражданского общества и местного самоуправления. Некоторые ученые рассматривают местное самоуправление как элемент гражданского общества¹. При этом основной акцент делается на такие его черты, как самоорганизация населения в границах муниципального образования, обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти. Но в данном случае не учитывается тот факт, что местное самоуправление в отличие от других институтов гражданского общества является обязательным элементом государственного устройства, одной из основ конституционного строя РФ, что вытекает из положений первой главы Конституции РФ и свидетельствует о политической природе местной власти. Законодательно закрепляется обязательное наличие выборных органов местного самоуправления в муниципальном образовании, обязательность решений органов МСУ, принятых в пределах их полномочий, и ответственность за их неисполнение. Все эти признаки говорят об общности местного самоуправления и государственного управления как разновидностей публичного управления. Более того, органы и должностные лица местного самоуправления в своей деятельности не всегда руководствуются интересами населения, в силу чего возможны противоречия и конфликты между ними и жителями муниципальных образований, отчуждение органов муниципальной власти от местного сообщества, нарушение ими прав и законных интересов граждан.

Местное самоуправление в силу статьи 3 Конституции РФ представляет собой разновидность организации публичной власти, поэтому его характеристики как формы осуществления публичной власти реализуются в единой системе российской государственности. Являясь формой народовластия, оно одновременно выступает и как государственно-правовой институт политической власти. Отсюда проистекают такие положения законодательства, как обязательное наличие выборных органов местного самоуправления в муниципальном образовании, обязательность решений органов МСУ, принятых в пределах их полномочий, и ответственность за их неисполнение².

Сочетание власти и свободы в местном самоуправлении делает его особым элементом государства и общества, существующим одновременно

¹Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление. М., 2009. С. 239.

² См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 федер. закон от 06.10.2003 № 131 : ред. от 23.05.2020 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

как в структуре государственного устройства, так и в структуре гражданского общества, «проникающим» в обе эти сферы, объединяющим их в определенное целое и существенно влияющим на развитие как одного, так и другого.

Следует подчеркнуть, что органы местного самоуправления имеют сложную внутреннюю структуру. Среди них выделяются исполнительно-распорядительные, более всего связанные с системой государственного управления, и представительные, – с гражданским обществом.

Вследствие этого гражданский контроль в условиях местного самоуправления потенциально приобретает предельно широкие возможности, определяющиеся тем, что социально-экономические связи между людьми, ожидание взаимных обязательств, на основе которых возникает социальный капитал коллективного действия, привязаны к месту проживания человека, к локальной территории. Наряду с личным интересом каждого человека формируется коллективный интерес местной общины, местного сообщества, то есть муниципальный интерес. Последний заключается в обеспечении благоприятных условий совместного проживания людей на данной территории в соответствии с доминирующими в этом сообществе ценностями.

Разумеется, нельзя не учитывать различия между видами муниципальных образований в России. К ним относятся городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения, в пределах которых осуществляется местное самоуправление¹. И если в городских округах и муниципальных районах, в городских поселениях и на внутригородских территориях городов федерального значения возможности гражданского контроля обеспечиваются значительными ресурсами, в том числе организационного характера, то в сельских поселениях они заметно меньше. Однако, здесь больше возможности реального взаимодействия с властью.

Местное сообщество – не только территориально-хозяйственное объединение, но и культурно-историческая общность, способная как субъект управления на основе совместных ценностей (сопричастности к малой родине, ответственности перед сообществом) улучшать условия проживания

¹См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 федер. закон от 06.10.2003 № 131 : ред. от 23.05.2020 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

в соответствии с интересами своих граждан, изменяя качество жизни в лучшую сторону¹.

Местное сообщество интегрирует первичные социальные объединения через институты, общественные объединения, корпоративные и властные органы, обеспечивающие целостность социальной организации, представляющей интересы населения территории и являющейся социальной базой социального партнерства местной власти, общественных организаций и бизнеса. При этом следует учитывать, что представители этих структур – неотъемлемая часть местного сообщества². На местном уровне формируются социальные сетевые сообщества, способные как потенциально, так и реально влиять на деятельность местной власти, самостоятельно решать вопросы местного значения, осуществлять результативный контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Именно социальные сетевые сообщества постепенно становятся *основными агентами гражданского контроля* на местном уровне.

Социальные сети и сообщества обладают рядом специфических качеств, среди которых простота создания и поддержки, отсутствие географических барьеров, быстрое распространение информации среди значительного числа людей, эффективная мобилизация целевых аудиторий и профессиональных сред, относительно точное измерение эффективности обратной связи, высокая степень мобильности и уровня взаимной интеграции, а также практически сравнительно низкая зависимость от внешних факторов воздействия – цензуры, внешнего контроля и т.п., что позволяет активно использовать их коммуникативные и технологические возможности как в социально-экономических, так и в политических процессах.

Формирование местных социальных сетевых сообществ как агентов гражданского контроля требует наличия определенных условий, таких как.

1. Ценности и доверие. Как уже отмечалось, социальные сети образуются путем интеграции ценностей и установок людей, определяющих то, как они относятся друг к другу и насколько эффективно взаимодействие между ними. Особенно важны установки и ценности, связанные с *доверием, взаимностью и солидарностью*, выражающие *естественную склонность к объединению*. Они имеют решающее значение для социальной стабильности и сотрудничества. *Доверие* – одна из наиболее важных интегрирующих сил в обществе. «Доверие, – пишет американский социолог Ф. Фукуяма, – это возникающее у членов сообщества ожидание того, что другие его члены будут вести себя более или менее предсказуемо, честно и с вниманием к

¹ Иванов В. Н. Местное сообщество – субъект реализации концепции устойчивого развития // Местное самоуправление в России: сб. ст. / под ред. В. Б. Зотова. М., 2003. С. 127.

² Бражник Г.В. Роль и значение социального капитала в развитии муниципального образования // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 2. С. 452.

нуждам окружающих, в согласии с некоторыми общими нормами»¹. Социальное доверие приобретает возрастающее значение в процессе формирования социального сетевого взаимодействия.

2. **Общность интересов.** Наличие у местного сетевого сообщества общих (муниципальных) интересов, связанных с необходимостью проживания на данной территории, обеспечивает возможность совместного удовлетворения личных и общественных потребностей и интересов. Можно предположить, что именно отсутствие навыков кооперации и низовой организации коллективного действия, а также понимания общности интересов и эффективности их коллективного отстаивания являются значимыми причинами низкой гражданской активности. В свою очередь процесс формирования общей культурной идентичности, ценностно-нормативных основ, общего для людей понимания проблем и целей общественного развития легитимирует и мотивирует коллективное действие.

3. **Признание властью местного сообщества как субъекта управления.** Сетевая модель исходит из признания местных сообществ в качестве полноценных субъектов управления, наделенных взаимными правами и обязанностями. В основе отношений власти и общества, по нашему мнению, должны лежать четыре принципа: солидарность, лояльность, доверие и взаимная заинтересованность. Только при их соблюдении формируются реальные условия для эффективного взаимодействия всех субъектов процесса гражданского контроля.

Наличие вышеперечисленных условий способствует трансформации потенциального социального капитала в реальный. Однако данные условия крайне сложно формируются в современной России, а потому сети чаще всего выступают в качестве потенциальных агентов контроля. Тем не менее, гражданский контроль признан необходимым, вследствие чего возникают его имитационные формы, появляются субъекты, формируемые и движимые искусственно созданными структурами (например, псевдообщественные организации). Более того, можно выделить ряд барьеров, препятствующих развитию гражданского контроля на местном уровне:

- близкое знакомство членов муниципального образования. Устойчивые соседские отношения (продолжительность которых составляет не одно поколение), отношения родства и свойства, высокий уровень взаимной поддержки ведут к возникновению психологического барьера, поскольку крайне трудно контролировать знакомого, близкого человека, особенно родственника;

- дефицит ресурсов. Отметим, что в данном случае речь идет не только о материальных ресурсах, но и о ресурсах самоорганизации. В силу высокой зависимости от власти на местном уровне (в отличие от государственного, например) гражданам трудно стать агентами контроля;

¹Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию. М., 2004. С.52.

– низкий уровень политической культуры граждан. Одним из требований развития практик гражданского участия становится ответственный (или, как его иногда называют, компетентный) гражданин. «Чтобы демократия была действенной, – отмечает Р. Даль, – необходим определенный уровень компетентности граждан»¹. Разумеется, одной компетентности недостаточно. Необходим хотя бы минимальный уровень личной ответственности, сочетающей в себе отношение к общесоциальным проблемам как к своим личным, с восприятием тех или иных локальных интересов как имеющих право на существование и отстаивание.

Итак, потенциальными агентами гражданского контроля на уровне местного самоуправления являются общественные объединения граждан и социальные сетевые сообщества (как отмечалось выше), а основными объектами – органы муниципальной власти и их должностные лица. Предметом гражданского контроля выступают отдельные свойства, характеристики или другие составляющие объекта, избранные для исследования и оценки в зависимости от поставленных перед субъектом задач и вопросов. На уровне муниципальных образований это, прежде всего, наиболее проблемные сферы развития местных сообществ. К ним относятся: проблемы расходования средств бюджета (в том числе, расходования средств на капитальный ремонт и на ЖКХ в целом), процесс принятия бюджета, вопросы предоставления муниципальных услуг населению, коррупционные практики на местном уровне и т.д. Как справедливо замечает К.А. Антипьев: «...большие нарекания со стороны граждан вызывает качество предоставляемых муниципальных услуг, рациональность тех или иных расходов в рамках местного бюджета, качество выполняемых работ по муниципальному заказу, например, дорожное строительство и благоустройство, вопросы ЖКХ и капитального ремонта, социальное обслуживание»².

Гражданский контроль осуществляется двумя основными способами – прямым (непосредственным) волеизъявлением граждан и непрямым (представительным) через избранные гражданами органы, действующие по их поручению.

Главный смысл непрямого способа гражданского контроля в практике местного самоуправления состоит в том, что его реализуют не непосредственно граждане, а избранный ими представительный орган. К нему относится контроль представительного органа местного самоуправления³. Этот способ контроля является двойственным по своей природе. Дуализм проявляется в том, что, с одной стороны, как уже

¹Даль Р.А. Демократия: теория и практика. М., 1996. С.22.

²Антипьев К.А. Общественный контроль в системе местного самоуправления // Вопросы управления. 2015. №2. URL.<http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2012/02/26/> [дата обращения: 11.07.2020].

³Хоконов А.А. Правовое государство и гражданское общество: некоторые аспекты взаимодействия // Вестник военного университета. 2009. №19. С.89.

отмечалось, представительный орган является институтом гражданского контроля, призван выражать и отстаивать гражданские интересы и обеспечивать контроль за использованием публичных (общественных) ресурсов. С другой, он входит в систему органов местного самоуправления и является частью сформированной бюрократической системы. В силу данного обстоятельства гражданский контроль, осуществляемый представительными органами власти, зачастую формален.

Прямой способ гражданского контроля представляет собой самостоятельное и под свою ответственность участие граждан в контроле над деятельностью местной власти. Он включает последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению коррупционных отношений, нарушению прав и свобод граждан, препятствующих решению конкретных местных проблем.

Гражданский контроль в системе местного самоуправления реализуется в соответствии с определенными принципами. В социологии под принципом понимается (лат. *principium* – начало, основа, происхождение, первопричина) основание некоторой совокупности фактов или знаний, исходный пункт объяснения или руководства к действиям¹. Проблему принципов гражданского общества в социологии обсуждают достаточно долго, но часто не вполне результативно. К ним традиционно относят такие принципы как:

- независимость от власти, при отсутствии которой контроль превращается в фикцию;

- доступность. Каждый желающий может быть включенным в систему гражданского контроля, иметь возможность это сделать. Контроль должен быть максимально доступен как для тех, чьи права были нарушены, так и для тех, кто выступает в защиту прав других;

- объективность. Гражданский контроль должен осуществляться на основе объективной оценки деятельности органов власти и отвечать интересам общества. Недопустимо использование гражданского контроля в качестве орудия для достижения частных интересов, противоречащих общественным;

- доказательность. Гражданский контроль должен осуществляться на основе подлинных доказательств и фактов. Неправомерность деятельности органа власти должна быть достоверно подтверждена;

- открытость. Деятельность субъектов гражданского контроля носит публичный характер. Закрытые формы недопустимы.

В современном обществе возникает объективная потребность в корректировке принципов гражданского контроля в соответствии с новым пониманием его сущности. Одним из новых принципов гражданского контроля на местном уровне выступает *принцип свободы общественного*

¹Грицанов А.А. Социология: Энциклопедия. М., 2003.

объединения. Гражданский контроль максимально эффективен только тогда, когда носит массовый и организованный характер. Указанный принцип закрепляет основополагающее для обеспечения его организованности и массовости право – право на ассоциацию, не подконтрольную органам власти.

Еще одним важным принципом гражданского контроля в практике местного самоуправления является *общезначимость контрольной деятельности*. Он предполагает выход результатов контрольной деятельности за пределы интересов инициаторов и исполнителей. Иными словами, результатами такой деятельности может пользоваться и пассивная в данном вопросе часть общества. Поэтому понятие «гражданский контроль» означает нечто более широкое, чем, например, защита группой лиц своих интересов.

Весьма актуальным является *принцип ответственности субъектов гражданского контроля* за свою деятельность. Социальные сети как основные субъекты контроля должны быть готовы нести ответственность как перед населением и контролируруемыми структурами, так и друг перед другом.

Естественно, данный перечень принципов не является исчерпывающим и его можно пополнить иными специфическими требованиями. Однако, отметим, что важным является не столько изучение самих принципов контроля, сколько процесс обеспечения их соблюдения.

Конечная цель гражданского контроля – это практическое решение существующей проблемы. Прекрасно осознавая размер потенциальных альтернативных издержек, общество и власть всегда должны очень четко представлять себе цену развития институтов гражданского контроля и поддерживать оптимальный баланс между интересами населения и потребностями в развитии гражданского общества.

ГЛАВА ВТОРАЯ

СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ДИАГНОСТИКА ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. РОЛЬ ЦЕННОСТИ СПРАВЕДЛИВОСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ.

§ 1. Эмпирическая база оценки практик гражданского контроля и роли ценности справедливости в его реализации на местном уровне: проблема критериев

Выводы, полученные в ходе теоретического анализа гражданского контроля и ценности справедливости в его реализации в практике местного самоуправления, послужили основой эмпирической оценки данного процесса. Эмпирическая оценка развития гражданского контроля над деятельностью местной власти на территории Белгородской области основывалась на результатах *анкетного опроса* респондентов в 3 городских округах и 4 муниципальных районах Белгородской области (N-700)¹. Кроме того, были опрошены 400 *муниципальных служащих (2013 год)*. Критериями отбора экспертов стали: стаж научно-исследовательской работы в сфере социологии управления, работа и лидерство в общественных организациях и иных гражданских структурах, институтах гражданского общества (общественная палата, общественные советы и т.д.), опыт журналистской деятельности.

Изучение роли справедливости в реализации гражданского контроля основывалось на исследовании *«Диагностика консолидационного потенциала ценности справедливости в реализации гражданского контроля в практике местного самоуправления»* (N=1000) проведенном нами на территории Белгородской области в 2017 году.

В ходе интерпретации данных использовались результаты социологического исследования *«Оценка эффективности реализации стратегии «Формирование регионального солидарного общества»* осуществленного кафедрой социальных технологий НИУ «БелГУ» в 2014 году при участии автора. Исследование было проведено по методике многоступенчатой квотной выборки во всех районах Белгородской области. Общее количество респондентов – 1000. Статистическая погрешность планировалась не более 2%.

Кроме того, для более объективной оценки исследуемой проблемы были использованы материалы следующих исследований: *«Краудсорсинг в региональном управлении»* (проведено исследовательским коллективом кафедры социальных технологий НИУ БелГУ в 2014 году);

¹ Отметим, что ситуация в Белгородской области является до известной степени типичной, по меньшей мере, для Центрально-Черноземной России, несмотря на то, что область имеет свою специфику, определяющуюся, прежде всего, ее приграничным статусом.

«Дифференциация гражданских и политических практик в России как фактор общественной консолидации: институциональная перспектива» (проведено отделом сравнительных политических исследований (ОСПИ) центра политологии и политической социологии Института социологии РАН в 2011-2012 годах); «Как россияне представляют социальную справедливость», инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 13-14 апреля 2013 г. Опрошено 1600 человек в 130 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

Предваряя анализ результатов исследования, целесообразно указать на сложности эмпирической диагностики проблем местного самоуправления в той ее части, которая касается анализа мнения муниципальных служащих. Следует отметить, что муниципальная служба является специфическим видом профессиональной деятельности, сближающаяся по своим характеристикам с бюрократически организованной государственной службой. В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ от 02.03.2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба – профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности в органах местного самоуправления¹.

В силу особенностей проведения процедур измерения, практически, любой опыт социологических исследований, осуществляемый в чиновничьей среде, должен рассматриваться как опыт жестко контролируемого эксперимента. При этом далеко не всегда ясно, кто выступает в роли экспериментатора: сам исследователь или должностные лица, санкционирующие его действия. Респонденты из числа государственных (в несколько меньшей степени – муниципальных) служащих, выступающие как участники эксперимента, принимают в нем участие при наличии изначально сформулированных ценностно-целевых установок, в основе которых лежит представление о формальных требованиях системы. Этим требованиям необходимо не просто соответствовать, но соответствовать абсолютно. Бюрократическая система не разделяет личное мнение и официальную установку. И эта позиция все более усиливается по мере усиления корпоративного начала в государстве.

В условиях контролируемого эксперимента любая социологическая методика, построенная на рациональных основаниях, диагностирует не подлинную картину состояния объекта, но некую мнимую (фальсифицированную) реальность, представляющую плод бюрократического творчества. Фальсификация далеко не всегда является намеренной, тем более, что в самой системе управления всегда имеются люди, заинтересованные в получении объективной картины функционирования аппарата управления. Именно они инициируют

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ : ред. от 27.10.2020 № 347-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».Разд. «Законодательство». Информ.банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

социологические исследования, или, по меньшей мере, поддерживают их, а в дальнейшем пытаются применить на практике. В большинстве случаев фальсификация представляет собой естественный результат двумерности бюрократического мировосприятия, в котором уживается комплекс представлений «для внутреннего использования» и «для внешних клиентов». К числу последних относятся и социологи.

Следовательно, в процессе диагностики приобретает особое значение проблема интерпретации полученных данных, которая должна осуществляться не только на основе логических процедур, но и интуиции. В данной связи целесообразно подчеркнуть, что значение интуиции в социологии подчеркивал еще П. Сорокин. Он писал: «Выдающийся художник показывает нам потенциальные возможности, скрытые от нашего взора до тех пор, пока их не откроет его творческий гений. Точно так же научное открытие - это творение, нахождение действительной или потенциальной закономерности или закона, которые до сих пор оставались незамеченными.

Учитывая столь выдающуюся роль интуиции в любом познании или творении, нельзя не изумиться недомыслию общественных наук и социологии. Отрицая интуицию, они оказались лишены одного из базовых источников познания и творчества. Искалеченные таким образом, они, естественно, не могли ни возвыситься над плоским уровнем тривиальностей, ни глубоко проникнуть за поверхностный сенсорный аспект социокультурной реальности. В результате они становились все более бессодержательными, из них постепенно исчезали вдохновение, творчество и просветительский дух. В интересах самих же общественных наук ликвидировать упомянутый промах. Им пора начать использовать все три источника человеческого познания»¹.

Важность интуитивных решений в нашем случае определяется, кроме всего прочего, и сложной структурой объекта исследования.

Как уже отмечалось ранее, гражданский контроль на местном уровне характеризуется определенной степенью дуализма. Он проявляется, прежде всего, в том, что, 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 стороны, 50,00% жителей муниципальных образований признают свою неготовность к участию в его реализации. К внедрению механизмов гражданского контроля в управленческую деятельность не готовы многие руководители и муниципальные служащие, что не позволяет превратить его в системную и результативную деятельность. Показательно, что с реальными практиками контроля на местном уровне сталкивались только 36,00%

¹ Сорокин П.А. Декларация независимости общественных наук // Режим доступа к изд.: <http://knowledge.isras.ru/sj/sj/sj2-02sor.html>. - - Систем. требования: IBMPC; InternetExplorer

опрошенных экспертов. Проведенная диагностика, по нашему мнению, позволяет понять причины подобного дуализма.

Оценка готовности населения¹ к осуществлению гражданского контроля на местном уровне осуществлялась нами на основании четырех критериев, логически вытекающих из предложенной концепции.

1. Ценностно-нормативный критерий, предполагающий определение ценностей населения, уровня доверия граждан друг к другу и к органам местного самоуправления, ощущения ответственности, значимости участия в общественно-политической жизни. Важность данного критерия обусловлена представлением о том, что необходимой предпосылкой результативного гражданского контроля является сформированность у населения габитуса гражданского участия, ядром которого является ценностно-смысловой комплекс.

2. Мотивационно-оценочный критерий, требующий выявления специфики восприятия населением гражданского контроля как реальной технологии, отношения к участию в нем; мотивов участия и предпочтительных форм. Целесообразность его выделения определяется тем, что только при наличии побудительных причин человек переходит к реальным действиям в сфере контроля. При этом мотивация, как правило, тесно связана с оценкой контролируемых практик.

3. Информационно-коммуникационный критерий, связанный с анализом уровня осведомленности населения, различных социально-демографических и профессиональных групп о деятельности органов местного самоуправления и возможностях в сфере осуществления гражданского контроля; отображение в средствах массовой информации (СМИ) деятельности организаций гражданского контроля и местного самоуправления. Обоснованием данного критерия является вывод о том, что даже при наличии мотивации к участию в контролирующей деятельности граждане зачастую не могут включиться в нее по причине недостаточной осведомленности.

§ 2. Ценностно-нормативный критерий оценки. Мотивационно-оценочный критерий диагностики. Информационно-коммуникационный критерий оценки.

Ценности, как уже отмечалось выше, представляют собой один из наиболее значимых регуляторов действий и взаимодействий жителей муниципального образования. Наиболее существенным в данном контексте является не само признание ценностей как неотъемлемого элемента общественной жизни, а их *реализация и уровень идентичности* менталитету,

¹ Оценивая, прежде всего, готовность к гражданскому контролю, мы исходили из сформулированного ранее предположения, что готовность к общественно-политическому участию является результирующим элементом, в котором находят свое выражение все другие составляющие габитуса гражданского участия.

потребностям, интересам граждан, их повседневному жизненному укладу. От того, насколько идентичны ценности, зависит потенциал самоорганизации населения. Как заключает в своих работах Е.С. Яхонтова: «наличие общих ценностей помогает людям понимать друг друга, сотрудничать и оказывать помощь и поддержку. Отсутствие их или противоположность ценностей разделяет людей по лагерям, превращает их в оппонентов, соперников и противников»¹. *Идентичность* – это измеритель родства, близости ценностей. Найти общий язык – не что иное, как обнаружить идентичность ценностей.

Ценности, как уже отмечалось, определяют структуру и интенцию габитуса гражданской активности населения. При этом они всегда сложно структурированы, поскольку интересы граждан представлены на различных уровнях социальной организации. Таких уровней, по меньшей мере, шесть: семья и территориальная соседская община, трудовой коллектив, региональное сообщество, государство, человечество в целом. Для нашего исследования наибольший интерес представляют два первых, поскольку жители муниципальных образований, выступая субъектами гражданского контроля на местном уровне, репрезентируют интересы семьи и родственников, а также локального соседского сообщества. Сложнее обстоит дело с трудовой ассоциацией. В советский период трудовые коллективы выступали активным участником взаимодействия с властью. Однако в современных условиях их влияние существенно снизилось. В частности, А.В. Петров замечает: «Система социального партнерства в сферосоциально-трудовых отношениях по-прежнему сводится преимущественно лишь к одной из возможных форм регулирования – к процессу создания и реализации коллективных договоров между работодателями, профсоюзами и представителями исполнительной власти. Но эта форма трипартизма крайне неэффективна, так как коллективные договора играют пассивную роль в социально-экономической жизни и страны, и предприятий и остаются преимущественно декларациями о намерениях, поскольку очень слаб контроль за их исполнением...»².

Исследование «*Оценка эффективности реализации стратегии «Формирование регионального солидарного общества»*» 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%); наименее значимыми – общность интересов (8,70%), сострадание и прощение (9,00%), терпение и взаимопомощь (11,60%), уважение к личности ребенка (12,10%), независимость (12,40%), порядочность и честность (12,70%), забота о продолжении рода (13,80%).

¹Яхонтова Е.С. Управление ценностями как элемент управления человеческими ресурсами компании // Менеджмент в России и за рубежом. 2003. № 4. С. 28-37.

²Петров А.В. Профсоюзы институт гражданского общества // Общество. Среда. Развитие (TerraHumana). 2008. №3. С. 56.

Распределение ответов является вполне ожидаемым и, как нам представляется, с одной стороны, 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 рождается вера и вся культура духа»¹. С другой стороны, оно должно восприниматься как реакция на современные социальные реалии, в которых недостает именно любви и верности, представляющих собой конкретные проявления феномена доверия. Дефицит их граждан пытается компенсировать в семье, в кругу своих родственников, где доверительные практики наполняются реальным смыслом.

Однако, вполне естественная сосредоточенность человека на семейных ценностях в определенных пределах оказывает негативное влияние на формирование габитуса гражданской активности и перспективах развития гражданского контроля на местном уровне. Происходит это потому, что у большинства граждан России не сформировано представление о наличии зависимости семейного взаимопонимания и комфорта от возможности влиять на власть. Скорее, семейные практики и практики местного самоуправления представляются как мало связанные друг с другом. В результате, потенциал семейно-родственной среды как среды, где на основе доверия может быть сформирован социальный капитал, конвертируемый в гражданское участие, оказывается невостребованным.

Среди ценностей, определяющих взаимоотношения в соседской общине, наиболее значимыми респонденты считают доверие (36,40%), взаимопомощь (33,00%), порядочность (24,30%), культуру общения, вежливость (21,80%). К наименее важным они относят благотворительность (5,70%), способность отстаивать свои интересы (12,20%), осторожность и осмотрительность (12,20%), достоинство (12,60%).

При выборе «добрососедских» ценностей женщины чаще останавливают свое внимание на милосердии (18,43%, среди мужчин – 15,71%), порядочности (26,64% против 21,46%), уверенности в себе (17,15% против 13,94%), благотворительности (7,12% против 3,98%), уважении к окружающим людям (20,26% против 15,27%). В свою очередь для мужчин более приоритетными выглядят следующие ценности: доверие (42,04% против 31,75% среди женщин), толерантность (22,35% против 17,70%), способность отстаивать свои интересы (14,82% против 10,04%). В остальных случаях наблюдается относительная тождественность в ответах, и отклонения не выходят за пределы 2%.

Среди наиболее приоритетных ценностей доверию в большей степени отдают предпочтение самые пожилые респонденты (38,72%, при этом реже

¹ Ильин И.А. Собрание сочинений. М., 1993. Т. 2. С. 420

других данная ценность упоминается в ответах 40-49-летних – 24,22%). Взаимопомощь чаще востребована в молодежной среде (43,44% против 27,33% в ответах 40-49-летних). Культуру общения и вежливость чаще других называли респонденты 30-39 лет (31,03% против 15,38% в ответах самых молодых). Порядочность как значимая ценность добрососедских отношений наиболее приоритетна для респондентов 40-49 лет (34,78%), реже всего ее упоминали самые пожилые белгородцы (19,57%).

Таким образом, доверие относится к числу приоритетных ценностных ориентаций жителей муниципальных образований, по меньшей мере, на уровне соседской общины. Влияние этой ценности на перспективы гражданского контроля неоднозначно, поскольку не в полной мере работают схемы, предложенные в рамках западной социологии, где сложилась вполне определенная концепция доверия. Так, со времен классической работы Г. Алмонда и С. Вербы¹ в качестве показателя, характеризующего уровень межличностного доверия, рассматривается доля респондентов, выражающих согласие с тем, что «большинству людей можно доверять». На основании анализа динамики этого показателя в ряде стран Р. Инглхарт установил наличие сильной корреляции между уровнем межличностного доверия, с одной стороны, и благосостоянием граждан, экономическими успехами страны в целом, а также приверженностью населения демократическим институтам и ценностям – с другой².

Мы полагаем, что межличностное доверие выступает предпосылкой развития гражданского контроля и готовности к коллективным действиям. Однако, на наш взгляд, следует различать доверие как терминальную ценность и как социальную практику. И если в первом случае мы можем констатировать лидирующее положение данной ценности в иерархии других ценностей граждан России, то во втором – ограниченное распространение и даже снижение масштабов применения доверительных практик.

По данным исследования «Эффективность социальных сетей в региональном сообществе», проведенного кафедрой социальных технологий НИУ «БелГУ» в 2009-2013 годах, можно констатировать, что уровень межличностного доверия в обществе относительно низок. Так, на вопрос «Как Вы считаете, большинству людей можно или нельзя доверять?» положительно ответили 33,10% респондентов, отрицательно 51,50%, затруднились с ответом 15,40%.

Уровень нормативного доверия несколько растет с уменьшением масштаба поселения. Если среди жителей города с населением более 100 тыс. человек тех, кто считает, что большинству людей можно доверять, 30,50%, а среди жителей города с населением менее 100 тыс. человек и ПГТ – 32,80%, то в сельской местности таких уже 37,80%. И это позволяет утверждать, что

¹Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура. Политические установки и демократия в пяти странах. М., 2014. С. 301.

²Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия. М., 2011. С. 276.

потенциал доверия формируется в основном в микрогруппах, но именно они менее всего активны в гражданском пространстве.

Отметим, что результаты исследования достаточно близки к данным, полученным в этот же период иными авторами и социологическими центрами. Так, например, по данным исследований ФОМ в августе 2012 года, отвечая на вопрос «Как вы считаете, большинству людей можно доверять или в отношениях с людьми следует быть осторожными?» 82,00% опрошенных выбрали вариант «осторожность»¹.

Реальностью является диссонанс между восприятием доверия как ценности и как нормы реального поведения, и он довольно часто негативно влияет на практику гражданского контроля.

Во-первых, поскольку в ценностном отношении доверие рассматривается нами как один из важнейших элементов габитуса гражданской активности и одновременно условие реализации гражданского контроля, можно было бы предполагать, что высокая значимость этой ценности стимулирует жителей муниципального образования к наблюдению за действиями власти и влиянию на нее. Однако установка на доверие имеет и негативные для перспектив гражданского контроля следствия, так как препятствует установлению отношений формальной ответственности и жесткости требований. Основанный исключительно на доверии контроль при низком значении факторов осторожности и осмотрительности, чувства собственного достоинства не имеет серьезных перспектив.

Во-вторых, низкий уровень доверительных отношений в повседневной жизни не способствует включению человека в прочные и широкие коллективистские отношения, установлению и выполнению взаимных обязательств, ответственности и солидарности. Между тем, развитость гражданских практик, действительно, прямо зависит от степени взаимной поддержки, сотрудничества и доверия граждан друг к другу и к власти.

В данной связи весьма важным является институциональный аспект доверия – доверие к социальным институтам. Наиболее прочным его фундаментом является когерентность ценностей социальных институтов с ценностями граждан. Однако, высокая степень согласия между ними, как отмечалось в первом разделе, скорее, препятствует, чем способствует развитию гражданского контроля. Напротив, ценностный диссонанс должен стимулировать контроль. И одним из показателей подобного диссонанса является недоверие к социальным институтам. Исследование «*Оценка эффективности реализации стратегии «Формирование регионального солидарного общества»*» (2015 год, n= 1000), фактически, позволяет диагностировать наличие такого диссонанса, поскольку большинству властных институтов доверяет лишь меньшая часть респондентов.

В рейтинге доверия региональным властным институтам лидирует Губернатор области, доверяют которому 48,4%, не доверяют 24,3%

¹ По данным ФОМ. Ответственность, взаимопомощь и доверие в российском обществе // URL: <http://fom.ru/interaktiv/10605> [дата обращения: 13.12.2020].

опрошенных. Однако рейтинг доверия Губернатору существенно снизился по сравнению с прошлыми периодами. Так, в 2014 г. ему доверяли 68,3% респондентов. Несколько увеличилась доля респондентов, не доверяющих Губернатору и существенно - доля затруднившихся с ответом.

Некоторое влияние на уровень доверия Губернатору имеет поселенческий фактор - так, более низким доверием отличаются жители городов областного подчинения (43,73%).

Правительству области доверяют 31,7% опрошенных, не доверяют 30,3% - почти столько же. Ниже всего уровень доверия правительству области - в поселках городского типа (25,71%). По сравнению с 2014 г., доля доверяющих правительству области уменьшилась на 9,1 п.п.

Белгородской областной Думе доверяют 29,6%, не доверяют 28,7%. Менее всего доверяют областной Думе в ПГТ (22,86%). По сравнению с 2014 г., доля доверяющих областной Думе уменьшилась на 10,4 п.п.

Главам местного самоуправления городского округа (муниципального района) доверяют 31,7%, не доверяют 29,0%. Меньше всего им доверяют также в ПГТ (27,62%). По сравнению с 2014 г., доля доверяющих главам МСУ уменьшилась на 19,8 п.п.

Главе городского (сельского) поселения доверяют 35,6%, не доверяют 28,5%. Самый низкий уровень доверия - в ПГТ (30,48%). По сравнению с 2014 г., доля доверяющих главам поселений увеличилась, но это произошло, главным образом, из-за повышения информированности граждан о наличии такого института МСУ (в прошлом году больше половины респондентов не дали содержательного ответа на данный вопрос).

Депутатам муниципальных советов доверяют 31,1%, не доверяют 27,2% опрошенных. Меньше всего им доверяют также в ПГТ (25,71%). По сравнению с 2014 г., доля доверяющих депутатам муниципальных советов уменьшилась на 11,9 п.п.

Членам Земских собраний доверяют 19,9%, не доверяют 23,7%. По сравнению с 2014 г. их рейтинг доверия остался приблизительно на таком же уровне.

Общественная палата Белгородской области относится к институциям с низким уровнем доверия и известности - ей доверяют 27,4%, не доверяют 29,9%, затрудняются определить свое отношение 42,5% респондентов. Меньше всего ей доверяют в ПГТ (22,86%). По сравнению с 2014 г. доля доверяющих ей уменьшилась на 5,3 п.п. (таблицы 17-18).

Из данных распределений отчетливо видно, что, за исключением Губернатора, остальные властные институты балансируют между легитимностью и нелегитимностью, так как доли доверяющих и не доверяющих им граждан приблизительно равны. Но даже институт Губернатора испытывает существенные проблемы с доверием. В значительный минус уходят Земские собрания. Приблизительно одинаковый рейтинг доверия всех остальных институтов власти - как регионального, так и муниципального уровня - характеризует низкую дифференцированность

властных институций в массовом сознании населения региона. В этот же конгломерат оно помещает и такой специфический общественно-политический институт региона, как Общественную палату. Обращает на себя внимание очень большая доля респондентов, не определивших свое отношение к институтам власти - особенно она велика применительно к таким представительным органам, как областная Дума (41,7%) и муниципальные советы (41,5%). Следует также отметить население поселков городского типа как группу, в которой сконцентрировано наибольшее недоверие к власти.

Подчеркнем в данной связи одно существенное обстоятельство. Недоверие к власти может быть вызвано самыми различными причинами. Ценностный диссонанс – лишь одна из них. Но то, что эта причина действует, подтверждается устойчивостью ситуации дефицита доверия, мало подверженного изменением конкретной обстановки. Проблема заключается еще и в том, что в современной России, в том числе и на муниципальном уровне, диссонанс является не следствием несовместимости ценностей, а результатом неспособности власти эти ценности сформулировать и предложить населению, в то время как последнее формулирует на них более или менее отчетливо артикулируемый запрос.

Казалось бы, низкий уровень доверия муниципалитетам, связанный, в том числе, с отмеченным ценностным диссонансом, должен стимулировать гражданскую активность и гражданский контроль на местном уровне. Однако, этого не происходит, поскольку индивидуальные ценности воспринимаются гражданами вне практического контекста, они рассматриваются как абстракция, не переносятся на контрагентов и реальные практики.

Тем не менее, в обществе сохраняется интуитивный ценностный запрос на изменение не оправдывающих себя практик, который, хотя и не воплощается в реальные действия, остается актуальным. Особенно остро он проявляется в молодежной среде. В частности, по данным исследований Т.И. Морозовой, 48% молодых людей хотели бы изменить общество, в котором они живут¹.

Показательно в данной связи распределение ответов респондентов на вопрос «Почему гражданский контроль в России необходим?» в проведенном нами исследовании. К основным причинам, толкающим к изменениям, они относят подконтрольность органов местного самоуправления органам государственной власти (22,44%), развитость коррупционных отношений (44,68%), злоупотребление местными чиновниками должностными обязанностями в угоду своих интересов (46,42%), имитации в органах местного самоуправления – «чиновники работают только для галочки» (39,85%). В структуре упомянутых причин явно просматривается представление о том, что гражданский контроль должен восстановить

¹ Морозова Т.И. Регулирование процессов самоорганизации молодежи в социокультурном пространстве региона. Белгород, 2012. С. 335.

принцип справедливости, дискредитированный коррупционными практиками и чиновничьим произволом.

Правда, следует учитывать неоднозначность трактовки справедливости населением. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2013 году предоставил данные о том, как россияне понимают социальную справедливость.

Для относительного большинства граждан социальная справедливость – это равенство граждан перед законом (36,00%). Реже смысл этого понятия сводится к равенству в уровне жизни (20,00%). Еще меньше тех, для кого социальная справедливость – это возможность для каждого достичь того, на что он способен (13,00%), или же ситуация, когда положение каждого члена общества определяется его трудовыми усилиями (12,00%). Гарантии для социально незащищенных связывают со справедливостью 11,00%; 6,00% опрошенных полагают, что социальной справедливости не существует.

Сильное государство, порядок, национальные интересы – вот то понимание социальной справедливости, которое близко большинству россиян (58,00%). Прежде всего, такой позиции придерживаются жители средних, малых городов и сел (60-61,00%), а также пожилые респонденты (62,00%). За альтернативную концепцию – демократию, солидарность, свободу – выступают 27,00% опрошенных (в 2007 году – 22,00%). В основном это жители крупных городов (40,00%)¹.

Несмотря на неоднозначность трактовок, можно утверждать: от успешности реализации принципа социальной справедливости в конкретных социальных практиках может зависеть не только интеграция социума, легитимность социального порядка, но и самоактивность личности.

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 данной связи напомним, что именно дефицит справедливости чаще всего формирует представление о ней.

Так, в повседневных коммуникациях с другими людьми с несправедливостью часто встречаются 33,10% опрошенных. Только 35,90% респондентов удовлетворены реализацией этого принципа. Правда, доля неудовлетворенных в данном случае несколько ниже – 30,40% при 33,40% затруднившихся ответить и не ответивших на этот вопрос.

В качестве основных проявлений несправедливости респонденты называют 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

¹ Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 13-14 апреля 2013 г. Опрошено 1600 человек в 130 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

принципа «закон один для всех»; невозможность для простых людей защитить свои права (14,10%) и безразличие власти к мнению людей (13,40%). Поэтому вполне обоснованно отмечается в ежегодном докладе Общественной палаты Белгородской области «О состоянии гражданского общества в Белгородской области в 2020 году»: «...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»¹.

Таким образом, лишь около трети населения Белгородской области удовлетворены реализацией принципа социальной справедливости. Основные причины неудовлетворенности респонденты связывают с отсутствием равенства людей по отношению к закону. Учитывая, что ценность социальной справедливости является одной из ключевых для населения, низкий уровень удовлетворенности реализацией этого принципа следует считать довольно тревожным признаком.

Представление о дефиците справедливости довольно естественно выражается в виде недостаточной удовлетворенности работой органов власти, в том числе, и местного самоуправления.

Сравнительно высокой является лишь удовлетворенность деятельностью Губернатора (52,5% против 19,6% неудовлетворенных). Но заметно снижение значения показателя по сравнению с прошлым годом - с 65,3%. Так же, как и уровень доверия, самое низкое значение удовлетворенности деятельностью Губернатора зафиксировано в городах областного подчинения (46,65%). Наиболее высокий уровень удовлетворенности - в сельской местности (58,31%).

Деятельностью правительства области удовлетворены 32,2%, не удовлетворены 24,5% опрошенных; Белгородской областной Думы - удовлетворены 29,2%, не удовлетворены 24,8%; Общественной палаты области - удовлетворены 27,2%, не удовлетворены 24,5%; органов местного самоуправления городского округа (района) - удовлетворены 33,6%, не удовлетворены 24,4%; органов местного самоуправления городского (сельского) поселения - удовлетворены 34,8%, не удовлетворены 23,7%. Так же, как и в случае с доверием, худшими значениями данного показателя по всем перечисленным институтам отличаются ПГТ.

Почти у всех институтов в 2015 году, по сравнению с прошлым годом, показатели удовлетворенности снизились: у правительства области - с 37,4%, у областной Думы - с 34,5%, у Общественной палаты - с 30,2%, у органов местного самоуправления городского округа (района) - с 46,8%.

¹Ежегодный доклад о состоянии гражданского общества Белгородской области в 2020 году // Официальный сайт Общественной палаты Белгородской области. URL:<http://op31.ru/910/>[дата обращения: 06.05.2020].

Единственный случай позитивной динамики - это удовлетворенность деятельностью органов местного самоуправления городского (сельского) поселения, которая повысилась на 11,6% (с 23,2%)

Таким образом, существует ценностно-смысловое противоречие между значимостью справедливости и неуверенностью в реальность ее достижения, которое 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. *Мотивационно-оценочный критерий гражданского контроля* раскрывается через наличие у населения побуждения к нему, подкрепленного общностью ценностей и интересов муниципального сообщества и готовностью к взаимодействию.

Как демонстрируют результаты авторского исследования, лишь 8,58% респондентов на вопрос «Хотели бы Вы участвовать в осуществлении контроля за властью на уровне Вашего города (поселка, села)?» ответили «определенно, да». Гораздо больше, а именно 20,03% белгородцев, не желают участвовать в контрольной деятельности и выбрали вариант ответа «определенно, нет». Таким образом, крайних позиций придерживается треть опрошенных нами граждан, в то время как более 50% респондентов выбрали такие варианты ответа как «скорее да, чем нет» (соответственно 29,33%) и «скорее нет, чем да» (соответственно 30,62%). Заметим, такие ответы не являются однозначными, но предполагают, что при определенных условиях и соотношении мотивов, ценностно-целевых установок индивид готов к участию в контрольной деятельности.

Самую высокую степень заинтересованности в участии в контрольной деятельности демонстрируют респонденты в возрасте 40-49 лет (13,11%). Среди остальных возрастных групп доля заинтересованных в участии в контрольной деятельности почти одинакова и варьируется от 1 до 1,5 %, что статистически малозначимо. Среди респондентов, потенциально готовых участвовать в осуществлении гражданского контроля, то есть ответивших на вопрос «скорее да, чем нет», наибольший интерес проявили граждане в возрасте 18-29 лет (33,89%), 30-39 лет (31,71%) и в возрасте 60 лет и старше (29,17%).

Анализируя результаты исследования, подчеркнем, что прослеживается влияние уровня образования на степень интегрированности граждан в процесс участия в гражданском контроле. Так, большинство опрошенных, выразивших прямое (готовы участвовать «определенно, да») или косвенное («скорее да, чем нет») желание принимать участие в контрольной деятельности, имеют высшее образование (соответственно 60,00% и 49,26%).

Для того чтобы выявить дифференцированную и в определенной степени реальную картину мотивации населения к гражданскому контролю, целесообразно разделить группы респондентов по критерию степени их активности и направленности такой активности по отношению к интересам общества в целом. Для этого выделим несколько типов мотивов:

- эгоистические (направленные на решение гражданами собственных проблем и реализацию частных интересов);
- социетальные (направленные на решение общественных проблем, защиту прав и интересов местного сообщества);
- корпоративные (направлены на лоббирование и защиту интересов узких профессиональных или бизнес-сообществ).

Авторское исследование выявило то, что желание населения осуществлять гражданский контроль за деятельностью местной власти обусловлено в первую очередь такими мотивами, как: изменение к лучшему жизни в своем городе (поселке или селе) (52,87%), стремление решить проблему, которая интересует гражданина, отстоять свои права и интересы (41,00%); желание чувствовать себя ответственным за то, что происходит в городе, населенном пункте (36,78%). Для 22,22% опрошенных желание осуществлять гражданский контроль обусловлено потребностью выразить свою гражданскую позицию. 19,54% утверждают, что им просто интересен процесс контроля, а для 15,33% основным мотивом, побуждающим к контролю за местной властью, является стремление оказать на нее влияние. Таким образом, формально преобладают социетальные мотивы, но парадокс современного развития России заключается в том, что эти мотивы опять-таки остаются преимущественно в сфере абстрактных намерений. На практике они трансформируются в индивидуалистические установки и ориентации, реализуемые почти исключительно в приватной сфере¹, что в основе своей детерминировано отчуждением человека от большинства социальных институтов и, соответственно, низким доверием к ним. Отчуждение создает существенное препятствие для рационально мотивированного гражданского участия. В сложившихся условиях оно становится теоретически возможным лишь на иррациональной (квазиидеологической) основе. Однако, вследствие дискредитации практически всех идеологий в современной России и такой вариант представляется маловероятным.

Несмотря на формальный приоритет социетальной мотивации, в настоящее время в реальности преобладает *ситуативно-эгоистическое побуждение* к участию в гражданском контроле, выраженное в проявлениях несистемной, хаотичной и ситуационной гражданской активности отдельных личностей или небольших групп, либо административно сконструированных структур². Первая модель имеет как позитивные (в виде несвязанности

¹ Приватная сфера – область непосредственного общения людей на минимальной социальной дистанции, в которой образуются микропроцессуальные отношения власти.

² Одной из таких структур является Общероссийский народный фронт, представляющий собой коалицию общественных сил, которые разделяют общие ценности. В нее входят объединения и организации, репрезентирующие людей различного социального статуса. В настоящее время существует положительный опыт работы народного фронта, связанный с экспертизой нормативных актов, анализом бюджета и т.д. Однако, несмотря на положительный опыт гражданского участия, нельзя не учитывать, что это созданная самими органами власти организация.

личности обязательствами и договоренностями, ограничивающими пределы выбора), так и негативные следствия, поскольку возможности индивидуума на нижних ступенях социальной иерархии, как правило, всегда меньше возможностей коллектива. Вторая в большинстве случаев представляет имитацию контроля, поскольку распространяется лишь на административно разрешенные объекты с заранее предсказуемыми результатами.

Но, мотивация к гражданской активности (как в публичной жизни, так и в решении вопросов местного значения) существенно зависит именно от ожидаемых результатов, от наличия реальных рычагов воздействия на ситуацию. Участникам гражданского контроля должен быть виден конкретный итог предпринятых усилий в виде разработанных, принятых, реализованных решений, соответствующих их представлениям, прежде всего, представлению о справедливости. В противном случае люди находят множество оснований для оправдания своей пассивности.

Основными причинами отказа от участия в гражданском контроле, по мнению респондентов, являются: отсутствие времени (36,93%), отсутствие ясного представления о содержании гражданского контроля (23,01%), отсутствие интереса к общественной жизни (16,48%). Отметим, что для 4,26% опрошенных причиной отказа от участия в осуществлении гражданского контроля явилось, то, что они уже принимали в нем участие, но оно оказалось непродуктивным.

Если рассматривать эти показатели с чисто формальной стороны, то главное объяснение отказа от участия в гражданском контроле – отсутствие знаний о его формах и методах и уверенность в его бесполезности. Однако, в контексте проведенного выше анализа ценностных основ гражданского контроля есть основания полагать, что гражданское участие не является ценным, активизм не укладывается в ценностно-смысловую концепцию белгородца, что и обуславливает нежелание участвовать в контролирующих практиках, либо имитационное включение в них под влиянием внешних обстоятельств.

Убежденность граждан в том, что нельзя что-либо изменить путем участия в тех или иных формах гражданской активности и отсутствие реальных примеров результативного гражданского контроля являются значимыми барьерами в процессе превращения потенциала гражданской активности в конкретные гражданские действия. Данный тезис подтверждают исследования, проведенные в других регионах. Так, например, по результатам опроса, осуществленного в июле 2012 года в Тверской области (N=624, статистическая погрешность 4%), в качестве основных причин пассивности граждан в решении вопросов местного значения респонденты назвали невозможность повлиять на что-либо (26,41%), отсутствие интереса к общественной деятельности (16,82%), нежелание брать

на себя ответственность (12,71%), незаинтересованность органов местного самоуправления в активности граждан (11,11%)¹.

Низкая повседневная активность граждан в публичной жизни все чаще (и это можно рассматривать как один из результатов социальных трансформаций в России) является следствием их «рационального выбора»: если общественно-политическая активность не даёт материальных или карьерных выгод, то она исключается из их жизни. По этой причине не получают должного развития и применения формы общественной активности действующие на более или менее постоянной основе профсоюзы, партии, ТОСы, ТСЖ, благотворительные организации, сообщества по интересам и досуговые объединения.

Таким образом, мотивационно-оценочная составляющая является одним из наиболее важных и сложных показателей развития системы гражданского контроля. Сложность заключается в первую очередь в том, что, с одной стороны, существует реальная потребность и заинтересованность общества в гражданском контроле, с другой отсутствуют условия, способствующие интеграции граждан в сообщества различной степени формализации. Более того, обычно преобладающим типом мотивации граждан выступает ситуационно-эгоистическая мотивация. Как справедливо отмечает Р. Даль, гражданам гораздо яснее, что полезно и выгодно для них самих, чем для общества в целом, в результате чего побудительные мотивы для действий в собственных интересах сильнее мотивов к действиям во имя общественного блага. Если уж граждане осознали собственные интересы, природный эгоизм неизбежно подтолкнет их действовать так, чтобы эти интересы обеспечить. Если некоторые из граждан считают, что их собственные интересы находятся в противоречии с интересами общества в целом, то их стремление содействовать этим интересам будет сильно подорвано. Альтруистическое поведение всегда обеспечивается с большим трудом, чем действия в личных интересах². Но в России в сознании большей части населения, все же, пока проявляется инерция установки на ценностно-рациональную модель поведения, и это, с одной стороны, создает барьер для участия в гражданском контроле в рамках заимствованной на Западе концепции его рациональной организации. С другой, поскольку инерционный след все более затухает, снижается социетальная мотивация к участию.

Информационно-коммуникационный критерий оценки. Большинство людей никогда не проявляют инициативу, потому что им никто об этом не сказал³. Эта фраза написана на стене одного из зданий в Лондоне скандально известным райтером и политическим активистом Бэнкси (Banksy). По

¹ Майкова Э., Симонова Е. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях // Власть. 2014. №1. С. 90-94.

² Даль. А.Р. Проблемы гражданской компетентности // Пределы власти. URL.<http://www.russ.ru>. [дата обращения: 26.01.2015].

³ Карпова А. Информационная анония: выбор на грани фола // Власть. №1. 2014. С.41.

нашему мнению, эта его фраза наиболее точно отражает суть информационной аномии, характеризующей современные информационно-коммуникационные отношения между местной властью и обществом. Она является как маркером информационной аномии, так и ее эффектом.

Информационная аномия – это процесс, при котором сообщение, имеющее определенный смысл, в момент передачи информации искажает, замещает или теряет этот смысл, создается множественность вариантов понимания, что приводит к имитации реального смысла, иллюзии реальности¹. Она проявляется в разрыве коммуникативно-информационного взаимодействия в системе «местная власть – СМИ – общество».

Отметим, что по результатам нашего исследования важным фактором отказа населения от контролирующей деятельности является отсутствие знания о процедуре и основных формах гражданского контроля. Исследование показало: лишь 3,29% респондентов в полной мере представляют, что это такое. Немногим более трети опрошенных (34,14%) «что-то слышали» о гражданском контроле; 23,00% «в основном» представляют себе, что это такое; 18,43% «не знают»; а 14,86% и вовсе слышат о нем впервые; 60,43% опрошенных знакомы с термином «гражданский контроль», однако, это не означает, что граждане в полной мере представляют себе содержание, формы и процедуры контрольной деятельности. Скорее, они сталкивались с понятием «гражданский контроль» в общественной жизни (в общении с родственниками, коллегами, в СМИ и т.д.).

Среди респондентов, наиболее знакомых с понятием «гражданский контроль», преобладают граждане в возрасте 18-29 лет (34,78%). Наименее осведомленными являются респонденты в возрасте от 60 лет и старше (4,35%). У остальных возрастных групп разница в ответах не превышает 1-2%. Отметим, что среди опрошенных, знакомых с понятием «гражданский контроль», преобладают студенты и работники бюджетной сферы. Среди тех, кто не знаком и слышит об этом впервые – работники сферы обслуживания, строительных предприятий, домохозяйки и пенсионеры.

Можно предположить, что относительно высокая осведомленность о гражданском контроле у молодежи является результатом ее включенности в большее количество связей и отношений, использования более разнообразных каналов получения информации (Интернет, радио и т.д.). Но еще важнее – это следствие большей выраженности целерационального отношения к реальности.

Наиболее известными формами гражданского контроля для жителей муниципальных образований являются следующие: обращения граждан в органы местного самоуправления (53,93%), журналистские расследования (40,34%) и общественные слушания (23,03%). В данном случае есть основания предположить, что выбирая тот или иной вариант ответа,

¹Карпова А. Информационная аномия: выбор на грани флага // Власть. 2014. № 1. С.42.

граждане в первую очередь ориентировались на то, о чем чаще всего им приходится слышать в повседневной жизни, и осведомленность их носит скорее абстрактный характер.

На вопрос «Приходилось ли Вам в течение последних двух лет принимать участие в публичных слушаниях проекта бюджета или иного документа?» 81,94% опрошенных ответили – «нет», 10,00% – «да», а 8,26% затруднились ответить. Это неудивительно, так как на вопрос «Знаете ли Вы что такое публичные слушания?» 45,36,% опрошенных ответили – «что-то слышал», 20,14%ничего не знают о такой форме контроля, а 5,80% респондентов и вовсе слышали о ней впервые. При этом отметим, что, согласно ответам муниципальных служащих, в муниципальных образованиях регулярно (несколько раз в год 45,39%) проводятся публичные слушания, связанные с различными вопросами общественной жизни, в соответствии с ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».Они осуществляются по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. На публичные слушания должны выноситься проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий и т.д.¹. Таким образом, согласно федеральному законодательству публичные слушания должны проходить в муниципальных образованиях как минимум один раз в год (при утверждении бюджета или отчете о его выполнении), и неосведомленность о них не означает отсутствие этих форм работы.

Такая форма гражданского контроля как общественная экспертиза также оказалась практически незнакомой гражданам. Лишь 2,31% опрошенных в полной мере осведомлены о ней, 40,20% – что-то слышали, 15,71% в основном представляют себе роль общественной экспертизы, 29,54% ничего не слышали о данной форме контроля. Здесь так же, как и в случае с самим понятием «гражданский контроль», целесообразно говорить, скорее, об относительной осведомленности граждан о формах гражданского контроля и их содержании.

Уровень информированности граждан о практиках гражданского контроля адекватен общей ситуации, для которой характерен дефицит у

¹См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 федер. закон от 06.10.2003 № 131 : ред. от 23.05.2020 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».

населения ясных представлений о социальных практиках в целом, в том числе и об управлении. Можно предполагать, что недостаточная информированность – результат отсутствия интереса. Но опрос показал, что 62,13% населения интересуются деятельностью местных органов власти. Правда, интерес к получению информации у граждан, скорее, пассивный, чем активный. Регулярно получая от властей информацию, не удовлетворяющую своим запросам, граждане, даже продолжая интересоваться деятельностью органов местного самоуправления, не воспринимают ее как «ценную» и необходимую для себя. В данном случае информация начинает носить «фоновый», неактуальный для жителей муниципального сообщества характер, и именно на этом уровне проявляется информационная аномия. Эффект информационной аномии заключается в том, что граждане перестают считать власть и средства массовой информации институтами, которые по своим функциональным задачам обязаны отстаивать их интересы.

Несмотря на формальный интерес населения к деятельности органов местного самоуправления, более 65,00% респондентов либо не удовлетворены получаемой информацией, либо затруднились ответить на данный вопрос. При этом 29,00% респондентов считают, что информация не отражает реального состояния дел, 16,00% – информации недостаточно. В ходе исследования 45,22% респондентов указали, что деятельность органов и должностных лиц МСУ «скорее закрыта, чем открыта», 23,19% – «скорее открыта, чем закрыта». Доля респондентов, придерживающихся крайних позиций, составила 9,42% – «полностью закрыта», лишь 3,19% – «полностью открыта».

Как уже отмечалось выше, неудовлетворенность населения открытостью органов местной власти, не означает, что информации об их деятельности нет. Так, анализируя публикации в СМИ, а также официальные сайты муниципальных образований, можно заметить наличие регулярных публикаций о социально-экономических, культурных событиях, происходящих в муниципальных образованиях, кроме того, на сайтах муниципалитетов предоставлена документация и иные нормативные акты, носящие общественно значимый характер¹.

Понять ситуацию с уровнем информированности населения о практиках гражданского контроля, как нам представляется, позволяет распределение ответов муниципальных служащих на вопрос об открытости

¹ См.: например: Официальный сайт органов местного самоуправления города Белгорода. URL.<http://www.beladm.ru> [дата обращения: 29.07.2020]; Официальный сайт администрации Прохоровского района Белгородской области. URL.<http://www.admprohorovka.ru/>[дата обращения: 29.07.2014; Опыт белгородской «Народной экспертизы» могут распространить на другие регионы. URL.<http://www.belpressa.ru/news/news/opyt-belgorodskoj-narodnoj-ekspertizy-mogut-rasprostranit-na-drugie-regiony06031/> [дата обращения: 13.12.2014]; Белгородцев приглашают поделиться идеями. URL.<http://www.belpressa.ru/news/news/belgorodcev-priglashtayut-podelitsya-ideyami06859/> [дата обращения: 23.02.2020].

деятельности ОМСУ. Примечательно, что по всем позициям доля респондентов, ответивших «достаточно открыты», составила более 50%.

В данном случае возникает парадоксальная ситуация: с одной стороны, как демонстрируют исследования¹, менее всего граждане удовлетворены информацией о МСУ (13,90%), с другой – более 50% муниципальных служащих оценивают свою деятельность как «достаточно открытую». Очевидно, что дело, скорее, не в том, что информация отсутствует, а в том, что она необъективна, часто просто лжива. Можно предположить, что на практике имеют место имитации информационно-коммуникационного взаимодействия власти и общества.

Местные органы власти, признавая необходимость предоставления гражданам информации и о своей деятельности, часто рассматривают этот процесс как формально необходимую процедуру. Как справедливо отмечает Ю.Г. Волков, имитационные схемы управления воспринимаются чиновникам и более полезными по сравнению с поиском форм общественного диалога, выработкой социальных конструкций, содержащих интеграционные смыслы². Можно констатировать тот факт, что информационная открытость, к сожалению, часто остается декларативной нормой. Неудивительно, что одной из типичных реакций на это является низкая оценка населением уровня информационной открытости муниципальных структур и должностных лиц местного самоуправления.

Анализируя результаты своего исследования, мы выяснили, что основными источниками информации о работе органов местного самоуправления выступают телевидение (70,85%), газеты (44,33%), рассказы знакомых (35,83%). При этом граждане старшего возраста, как правило, получают информацию из «традиционных» источников: газет (40,13%), рассказов знакомых (22,15%), телевидения (22,00%), выступлений главы местной администрации (19,5%). В то же время молодое поколение предпочитает современные каналы связи: Интернет (43,81%), радио (27,23%).

Отметим, значительная часть опрошенных экспертов полагает, что в современных условиях активная часть общества все чаще переходит в Интернет и ориентируется на неофициальные электронные информационные ресурсы. Интернет, по мнению 54,00% экспертов, является площадкой для обсуждения наиболее важных проблем муниципального развития, средством аккумуляции общественных инициатив (41,67%). 37,51% экспертов утверждают, что именно в интернет-источниках обнаруживаются факты о злоупотреблениях местной власти, а использование интернет-технологий позволит обеспечить реализацию краудсорсинговых проектов в муниципальных образованиях. Однако, вопреки мнению экспертов, большая часть опрошенных граждан (49,21%) считает, что интернет-участие не

¹Социологическое исследование «Оценка эффективности реализации Стратегии «Формирование регионального солидарного общества»» N- 1000. Белгород. 2014.

² Волков Ю.Г. Креативный класс Versus имитационных практик// Гуманитарий Юга России. 2012. № 1. С. 47.

способно помочь в решении вопросов местного значения, 30,50% опрошенных затруднились ответить на этот вопрос и всего 20,29% полагают, что Интернет является инструментом для осуществления гражданского контроля (как правило, это молодые люди от 18 до 35 лет).

Потенциально Интернет-ресурсы, действительно, являются площадкой для интеграции граждан в сетевые сообщества, однако, как верно замечает И.В. Ксенофонтова, «интернет-революции возможны лишь в тех государствах, где число интернет пользователей достигает такого уровня, когда они осознают себя особым сообществом и могут договориться между собой на горизонтальном уровне, минуя традиционных лидеров»¹.

Таким образом, использование интернет-ресурсов в процессе взаимодействия власти и населения, а тем более, для осуществления гражданского контроля за властью, является перспективным и в то же время еще недостаточно развитым направлением гражданской активности, требующим адаптации интернет-практик в процесс взаимодействия населения между собой и с властью. Развитие Интернет-практик неразрывно связано с изменением стереотипов мышления, повышением уровня жизни населения, развитием политической культуры и информационной компетентности политических акторов.

§ 3. Ценность справедливости как часть ценностно-нормативного критерия гражданского контроля

В 2017 г. нами был разработан инструментарий и проведен массовый анкетный опрос населения Белгородской области «Диагностика консолидационного потенциала ценности справедливости в реализации гражданского контроля в практике местного самоуправления» (N=1000) по репрезентативной выборке. Обратимся к основным его результатам.

Идея справедливости по-прежнему остается одной из ключевых в ценностной системе российского общества и входит в тройку наиболее значимых (после доверия и ответственности), по мнению граждан ценностей, необходимых для функционирования общества (46,00%). Кроме того, справедливость занимает важное место в мечтах населения о будущем страны. Так более 90,00% желают жить в справедливо устроенном обществе характеризующимся наличием равных прав для всех, сильным государством, заботящемся о своих гражданах, возможностью для каждого достичь того, на что он способен, наличием гарантий для социально незащищенных слоев населения, равным для всех доступом к социальным благам и ресурсам. Мечта о социальной справедливости в разной степени свойственна респондентам разных групп возрастов, что касается уровня образования и уровня доходов, то различия между разными группами оказываются

¹Ксенофонтова И.В. 2012. Роль Интернета в развитии протестного движения. Мониторинг общественного мнения. 2014. № 3(109). С. 114.

незначительными (2,00-5,00%). В целом, идея справедливости остается ключевой и консенсусной в представлениях всех групп россиян об обществе.

Очевидно, что в сознании граждан идея справедливости занимает одно из ведущих мест, с другой стороны, вопрос о том, что именно представляет справедливость, пока, остаётся не прояснён. Это означает, что едва ли не каждый опрошенный хочет установления в стране идеалов справедливого общества, но сами по себе эти идеалы у людей могут быть различными. Результаты проведённого нами исследования позволяют сделать несколько принципиальных выводов о характере понимания справедливости. Во-первых, справедливость приписывается респондентами идеальному обществу, но не прослеживается в реальном. Во-вторых, об устойчивой консервации представления о несправедливости общества, большинство опрошенных убеждены, что современное общество несправедливо, более того, это затрагивает их лично, и никаких улучшений ситуации не предполагается. В третьих справедливость понимается большинством граждан как ценность равная или большая чем законность (56,00% опрошенных согласны с утверждением о том, что «не так важно, соответствует что-либо закону или нет – главное, чтобы это было справедливо»). В-четвертых, для граждан присуща высокая степень толерантности к тем видам социального неравенства, которые представляются им справедливыми. Граждане не стремятся «все отнять и поделить», существует запрос, на равные возможности для всех добиваться улучшений своей жизни который допускает существование неравенств, возникших на справедливых, по оценкам респондентов, основаниях.

Представления населения о социальной несправедливости зачастую отражают общую тенденцию социоэкономической поляризации современного российского социума. В связи с этим, более чем показательными выглядят результаты исследования, проведенного экспертами швейцарского финансового конгломерата Credite Suisse так, по данным отчета за 2015 г., Россия является страной с самым высоким в мире имущественным неравенством. согласно данным Росстата, на сентябрь 2016 г. «сокращение доходов населения продолжается 22 месяца подряд. В последний раз сопоставимый провал доходов был зафиксирован Росстатом в декабре 2008 года, когда они сократились сразу на 10,70% к предыдущему году».

В докладе института социологии РАН подчеркивается: «существующие сегодня в России социальные неравенства представляются несправедливыми всем слоям населения независимо от динамики их личного благополучия. Особенно болезненно воспринимаются такие виды неравенств как чрезмерная дифференциация доходов и неравенства в распределении частной собственности».

В тоже время у граждан наблюдается достаточно толерантное отношение к неравенствам. Даже при явно избыточных неравенствах в настоящий момент население не выступает однозначно против

необходимости бóльшей дифференциации доходов для экономического процветания страны. Не являются респонденты и безусловными противниками необходимости большей разницы в доходах. Главное для них, чтобы эта разница отражала разницу в усилиях и талантах людей (73,60%).

Так, наиболее высокую толерантность население проявляет к неравенствам по доходу, если они связаны с большей эффективностью работы – (73,47%) считают справедливым, что те, кто работают быстрее и эффективнее, должны получать зарплату выше даже при формально той же должности. Этот показатель сам по себе многое говорит об граждан россиян к справедливости и ее роли в регулировании общественных отношений, в том числе трудовых, – эффективность работы оказывается для них важнее, чем формальная иерархия позиций в системе производственных отношений и властный ресурс. Большинство опрошенных согласны также с тем, что различия в доходах справедливы, если у людей были равные возможности для их заработка (70,21%). Это также подчеркивает стремление жить в обществе равных возможностей, а не равных доходов. Наконец, еще одно основание для неравенства доходов, которое представляется россиянам скорее справедливым, – различия в доходах между людьми с разным уровнем образования. С этим согласны чуть более трети опрошенных (48,58%) населения. Кроме того, почти треть опрошенных (30,00%) считают, что в любом обществе всегда есть и будут неравенства, и это естественно и справедливо.

Что же касается таких конкретных видов неравенств, как лучшее жилье и большая пенсия, то толерантность к ним у респондентов относительно ниже: очевидно, свою роль играет тот факт, что в современном российском обществе эти неравенства основаны на нелегитимных в глазах населения факторах.

Эти данные согласуются с исследованиями ИС РАН, в которых отмечается, что в российском обществе наблюдается достаточно взвешенное и спокойное отношение к неравенству, вызванному заслугами человека, его достижениями и трудом. Соцопросы ИС РАН последних лет (2011-2016 гг.) показывают, что люди разного достатка допускают существование неравенств, возникших на справедливых, по их оценкам, основаниях, связанных с разницей в талантах и усилиях, с большей эффективностью работы. Население согласно также с тем, что различия в доходах справедливы, если у людей имеются равные возможности для заработка»¹.

Таким образом, можно предположить, что социальную справедливость граждане прежде всего связывают с возможностью доступа к социальным ресурсам соразмерным с их знаниями и заслугами.

Обращаясь к исследованиям ИКСИ РАН и ИС РАН (в том числе данные исследования 2012 года «О чем мечтают россияне: идеал и

¹ Идея справедливости в представлениях россиян. Доступ: <http://pandia.ru/text/78/420/24323.php>. (дата обращения: 06.11.2020).

реальность») отметим, что «справедливость и сегодня занимает важное место в мечтах населения о будущем страны. При выборе вариантов лозунгов, которые в наибольшей степени выражали бы личную мечту россиян об этом будущем, наибольшее количество сторонников получил вариант, связанный со справедливо устроенным обществом – социальная справедливость, равные права для всех, сильное государство, заботящееся о своих гражданах. Именно этот ответ был поддержан практически половиной населения (45%), в то время как остальные варианты значительно от него отставали: так, лозунги о демократии и свободе самовыражения личности, возвращении России статуса великой державы и обеспечении стабильности в обществе были поддержаны 27% населения каждый, а остальные не набрали и одной пятой всех голосов¹.

Ключевыми элементами идеи «справедливого общества» с точки зрения россиян, являются равенство возможностей для всех, активная роль государства в системе социальной защиты, поддерживающей граждан оказавшихся в сложном положении, дифференциация в доходах, отражающая образование, квалификацию и эффективность работы каждого человека, но находящаяся в разумных пределах – причем такие представления характерны для большинства россиян вне зависимости от их собственного положения и динамики их личного благополучия, что еще раз свидетельствует о давно уже сформировавшейся в обществе и устойчивой во времени нормативно-ценностной системе в которой справедливость это один из наиболее значимых мотиваторов к гражданским действиям.

§ 4. Консолидационный потенциал ценности справедливости в реализации гражданского контроля

Итак, справедливость важнейшая ценность способная обеспечить консенсус различных слоев населения, в целом не вызывающий серьезных возражений и важность этой ценности (как показывают результаты теоретического и эмпирического анализа) осознана как исследователями, так и гражданами. Тем не менее, мы полагаем несколько преждевременным вывод о том, что в концепте справедливости обнаруживается идея, которая может объединить между собой разные категории граждан.

В современных российских социально-экономических и социокультурных условиях существует довольно явное расхождение между нормативной значимостью ценности справедливости в сознании населения и готовностью за эту справедливость бороться. В настоящее время, низок потенциал субсидиарности, неразвито чувство общности с людьми, живущими в том же населенном пункте, в той же местности, граждане не готовы к солидарным действиям по защите своих групповых интересов. Так, согласно

¹ Патология неравенства. Мнение экспертов и аналитиков. Доступ: <http://expert.ru/2016/12/6/patologiya-neravenstva/>. (дата обращения: 30.10.2020).

исследованию 64,00% указали на тот факт, что в настоящее время необходимо бороться с проявлениями несправедливости, однако, по их мнению в первую очередь этим должна заниматься государственная и муниципальная власть, политические партии и т.д. Личными усилиями содействовать устранению проявлений несправедливости готовы только 38,00% опрошенных, а вот объединяться с другими людьми для устранения проявлений несправедливости почти половина респондентов – 46,00%. Этот факт может означать, что фактор справедливости все же влияет на мотивацию граждан к, прежде всего, коллективным действиям.

Что касается гражданского контроля за деятельностью местной власти, то по мнению большинства респондентов (72,00%) он представляется необходимым, при этом в структуре упомянутых причин его необходимости явно просматривается представление о том, что гражданский контроль должен восстановить принцип справедливости, дискредитированный коррупционными практиками и чиновничьим произволом. Так на вопрос «Почему гражданский контроль в России необходим?». К основным причинам респонденты относят подконтрольность органов местного самоуправления органам государственной власти (22,44%), развитость коррупционных отношений (44,68%), злоупотребление местными чиновниками должностными обязанностями в угоду своих интересов (46,42%), имитации в органах местного самоуправления – «чиновники работают только для галочки» (39,85%).

Однако, высокая значимость справедливости исключительно как терминальной, а не инструментальной ценности не позволяет большинству граждан сформулировать в отношении власти требование рациональной ответственности. Складывается ситуация рассогласованности при которой на ценностном уровне остаются знание и установки, как должно быть и что следует делать, а на повседневном уровне данные установки не реализуются гражданами в реальных жизненных практиках. Граждане продолжают преимущественно оставаться лишь созерцателями реальности, а идея гражданского контроля требует деятельностного отношения к ней.

В целом анализируя мотивы граждан к участию в борьбе за социальную несправедливость и готовности к коллективным действиям можно выделить несколько групп: активисты (готовы лично и коллективно участвовать в борьбе за справедливость в различных формах – 17,00%); солидаристы (разделяют идею о справедливом обществе, но участвовать в борьбе за него не готовы – 39,00%); конформисты (не разделяют идею о справедливости, считают несправедливость неотъемлемым элементом жизни общества).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРАКТИКЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Стратегия развития гражданского контроля в практике местного самоуправления: постановка проблемы

На основе эмпирического анализа готовности граждан к реализации гражданского контроля на местном уровне нами выявлено, что в российских условиях эта практика, ставшая достаточно традиционной в рамках западноевропейской управленческой традиции, пока недостаточно востребована и не приводит к ожидаемым результатам. В ситуации, характеризующейся отсутствием у населения консолидирующих ценностей, низким уровнем межличностного и институционального доверия, потенциал гражданского контроля, как правило, не трансформируется в реальные действия и зачастую просто декларируется или подменяется неинституциональными или квазиинституциональными формами.

Тем не менее, в настоящее время развитие гражданского контроля отнесено к приоритетам общественно-политического развития, создается нормативно-правовая база (в частности, принят федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»), осуществляется поддержка таких институтов гражданского общества, как общественные палаты и советы, производятся попытки реализации технологий гражданского контроля в виде развития проектов гражданской экспертизы и краудсорсинга¹.

Формируются общественные структуры, через которые граждане могут включаться в процесс наблюдения за работой органов местного самоуправления. В их числе: инициативные группы, консультативные советы, ассоциации некоммерческих организаций, общественно-муниципальные информационные центры².

Однако, попытки развития гражданского контроля сосредоточены почти исключительно на уровне государственного управления, в то время как

¹ Примером в данном случае может выступать проект «Народная экспертиза», запущенный в Белгородской области в 2011 году. Цель его – вовлечение белгородцев в процесс генерирования и обсуждения идей, принятия управленческих решений на муниципальном и региональном уровнях. Для достижения цели проекта запущены две информационно-коммуникационные площадки: офлайн и онлайн. Офлайн-площадка проекта используется при отсутствии доступа к Интернету. Онлайн-площадка – это специально разработанный сайт narod-expert.ru, где каждый зарегистрированный пользователь может разместить для обсуждения идею, которая, по его мнению, должна способствовать улучшению качества жизни населения области. – Официальный сайт проекта «Народная экспертиза». URL: <http://narexpert.ru/> [дата обращения: 12.06.2015].

² Захаров В.А. Формы взаимодействия муниципальных органов власти и общественных объединений // Социология власти. 2008. № 5. С. 135-142.

решение выявленных нами проблем требует более существенных усилий, представляя собой сложный и поэтапный процесс формирования благоприятных условий для реализации практик гражданского контроля на местном уровне. В этот процесс, помимо государственного сектора, должны активно включаться муниципальная власть и, прежде всего, сама общественность, что пока проявляется лишь эпизодически. Как отмечает Л.В. Никифоров, «в совокупности проводимых реформ одним из наиболее слабых мест является реформирование первичного территориального, т.е. муниципального уровня. Принятый характер проведения реформ по принципу «революции сверху» фактически свел функции муниципалитетов к исполнению получаемых предписаний и организации различных сторон жизни на территории в рамках данных предписаний, лишил их возможностей выбора эффективных решений по комплексу вопросов, связанных с формированием среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения... Самое главное при этом заключается в том, что люди в своем большинстве превращаются в пассивную массу, вынужденную приспособливаться к меняющимся по установкам сверху условиям жизнедеятельности. Такое приспособление неизбежно ведет к различного рода деформациям экономических и социальных отношений, к противостоянию интересов реформаторов и многих социальных слоев населения, к тому, что население из субъектов реформ превращается в их объект»¹.

Перспектива развития гражданского контроля на местном уровне определяется сложной комбинацией факторов, в большей степени носящих глубинный ценностный характер, а поэтому требует комплексного подхода, реализуемого с учетом долгосрочной перспективы. Он должен носить системный характер. Поэтому на уровне городских округов и муниципальных районов целесообразна разработка и реализация стратегии развития гражданского контроля. Стратегию следует рассматривать как приоритетный долгосрочный муниципальный проект, то есть локализованное по месту и времени нововведение, содержание которого определяется тезаурусом его инициаторов². Инициатором и заказчиком проекта должны выступать органы местного самоуправления совместно с общественной палатой муниципалитета. Для разработки стратегии целесообразно создать

¹ Никифоров Л.В. Роль муниципальных реформ в становлении гражданского общества. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/338/694/1219/054.NIKIFOROV.pdf> [дата обращения: 21.07.2020].

² Под тезаурусом в данном случае понимается «*ориентационный комплекс*», в рамках которого знания отличаются от информационных импульсов из внешней среды: они, во-первых, переструктурированы в рамках тезауруса так, чтобы наилучшим образом выполнять ориентационные функции в интересах субъекта, во-вторых, они приобретают свое свойство ориентировать субъект в его ближнем и дальнем окружении в соединении с пониманием и умением как фундаментальными свойствами человеческого поведения // Луков, Вал. А., Луков Вл. А. Тезаурус как ориентационный комплекс и как сверхориентационный комплекс. М., 2013. С.80.

проектную группу, включающую в себя наряду с представителями муниципальной власти, общественности и ученых-экспертов¹.

Цель стратегии – предложить и реализовать систему организационных решений и действий, направленных на формирование и воспроизводство практик гражданского контроля на местном уровне с учетом исторических и иных особенностей развития муниципального образования. Речь идет именно о системном решении, что в свою очередь предполагает, что стратегия должна предусматривать взаимосвязанное воздействие на все аспекты процесса реализации гражданского контроля.

В основу разработки стратегии целесообразно положить комплекс принципов, которые способны обеспечить ее системный характер:

– целостность и непротиворечивость, отражающие однозначные обобщенные представления о целях и задачах развития муниципального образования и выражающиеся в системном характере предлагаемых действий. Стратегия развития гражданского контроля должна выступать как механизм согласования интересов власти, бизнеса и общественности, как обобщающая, интегрирующая модель их совместных действий для достижения поставленных целей, эффективно включать территориальные ресурсы муниципального образования в решение задач муниципального развития. Необходимо сформировать институциональные и организационные процедуры и механизмы координации действий гражданских акторов;

– гибкость, заключающаяся в допустимости изменений по мере эволюции внутренней и внешней среды муниципального образования. Существенное влияние на процесс разработки и реализации стратегии оказывают изменения экономических и социальных процессов, которые подлежат прогнозированию и плановому регулированию на территориальном уровне, а также новые возможности, появляющиеся у органов местного самоуправления. В данном случае, необходимо обеспечить процесс корректировки Стратегии в зависимости от изменяющихся условий среды;

– единство аксиологических и технологических элементов. Стратегия должна предусматривать не только организационные решения, но и действия

¹ В данной связи целесообразно подчеркнуть, что проблема выстраивания системы гражданского контроля имеет отчетливо выраженный интеллектуальный аспект. Решение ее требует высокого уровня организации аналитической работы, которая, к сожалению, не типична для современных управленческих практик. Показательно в данном отношении мнение Ю.В. Курносова и П.Ю. Конотопова: «Общество обладает высокой инерцией – не только и не столько в области экономики, но, как это ни странно, – интеллектуальной инерцией. Общество отторгает новые идеи, даже не удосуживаясь подвергнуть их критическому осмыслению. Оказывается, что людей, способных осуществить анализ новой информации, явно недостаточно для того, чтобы идеи могли сыграть свою позитивную роль. Особо печальная ситуация сложилась в России – вот уже несколько десятилетий наша страна теряет ценнейшие кадры, которые находят себе применение, где угодно, только не у нас» //Курносов Ю.В., Конотопов П.Ю. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы. М., 2004. С. 12.

по формированию символического капитала муниципального образования как относительно самостоятельной и самодостаточной социокультурной структуры;

- реалистичность, учитывающая ограниченность муниципальных ресурсов. Данный принцип предполагает достижение целей, предусматривающих конкретные сдвиги в развитии практик и технологий гражданского контроля, а также использование для реализации этих целей разнообразных ресурсов местного самоуправления;

- прагматичность, требующая ориентации, во-первых, на круг повседневных задач; во-вторых, на особенности массового сознания целевых групп; в-третьих, на отечественные традиции гражданского участия, имманентно содержащие в себе множество ограничений;

- способность вызвать эмоциональный отклик как в среде населения муниципального образования, так и среди муниципальных служащих. Реализация любых идей в сфере развития гражданского контроля невозможна без осознания значимости и общности интересов муниципального развития.

В структурном отношении стратегия, как социальный проект предусматривает решение четырех приоритетных задач:

- изменение структуры доминирующих в общественном сознании муниципального сообщества ценностно-смысловых комплексов с целью формирования габитуса гражданского участия;

- наращивание потенциала субъектности общественных формирований и сетевых структур;

- формирование у руководителей и муниципальных служащих убежденности в необходимости, возможности и индивидуальной полезности систематического контроля граждан за их деятельностью; выстраивание рефлексивной структуры управления;

- внедрение современных технологий реализации гражданского контроля.

§ 2. Модификация ценностно-смысловых комплексов россиян как предпосылка развития гражданского контроля

Формирование ценностно-смысловых комплексов, способствующих утверждению в сознании населения габитуса гражданского участия, – наиболее сложная из задач. Решение ее следует начинать в раннем детстве, соответствующим образом выстраивая систему воспитания. Именно поэтому в каждом муниципальном образовании должна осуществляться *программа гражданского воспитания в системе муниципальных образовательных учреждений*. Эта программа будет работать на будущее, однако, мы полагаем, что уже сегодня необходимы действия, позволяющие корректировать

распространенные в муниципальных сообществах стереотипы и представления.

Довольно часто позитивные аспекты развития муниципальных образований связывают с достижением высокого уровня ценностно-смыслового единства составляющего его сообщества. Так, например, Л.Г. Невеличко замечает: «Важнейшим показателем сформированности местного сообщества является психологическое чувство сообщества, чувство соседства, так как степень развитости этого чувства решающим образом влияет на интегрированность и жизнедеятельность сообщества, его возможность решать важные для людей проблемы»¹. При всей привлекательности этой позиции в отношении задачи развития гражданского контроля она представляется чрезвычайно уязвимой. Во-первых, если на уровне сельских поселений и малых городов такое единство еще возможно, то в крупных муниципальных образованиях, высоко дифференцированных в социальном отношении, стремление к нему является утопией. Во-вторых, в условиях высокого уровня ценностно-смысловой идентичности, как уже отмечалось выше, полноценный гражданский контроль довольно часто оборачивается его имитацией, связанной с нежеланием обидеть близких по диспозиции референтов.

Следовательно, наиболее перспективной муниципальной стратегией в данном случае будет организация равноправного и аргументированного ценностного диалога с общественностью, предполагающего не единство, а взаимное оппонирование не совпадающих между собой, но близких ценностей. Эта ситуация отличается от сложившейся сегодня ситуации ценностного диссонанса, при которой публично продекларированные ценности власти, фактически, отсутствуют, а индивидуальные ценности многих ее носителей являются антагонистическими и неорганичными по отношению к традициям и ориентациям большинства населения. Таким образом, реальным стартером практики гражданского контроля должен стать исходящий от муниципальной власти ценностный вызов, который в определенной степени носит провоцирующий характер².

Такой вызов мы связываем с идеей солидарного общества, разработанной и реализуемой в настоящее время в Белгородской области.

В соответствии с принятой концепцией «региональное солидарное общество выступает как система межличностных и межгрупповых отношений субъекта Российской Федерации, основанная на осознании их участниками общности идеологии, интересов, ценностей и жизненных

¹Невеличко Л.Г. Особенности местных сообществ в социальной структуре российского общества: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04. Хабаровск, 2012.

²Акцент на провоцирующем характера стартера гражданского контроля в муниципальном образовании необходим потому, что одной из доминантных характеристик общественного мнения являются равнодушие и безразличие. При наличии такой установки многие, даже вполне продуктивные идеи, остаются нереализованными, поскольку не вызывают общественного отклика.

смыслов, взаимной поддержке, лояльности и сотрудничестве в достижении позитивных общественно значимых целей...Концепция предполагает утверждение принципов гражданской и национальной солидарности, в соответствии с которыми каждый человек должен обладать способностью и готовностью откликнуться на вызовы, сформулированные от имени общества, нации и государства. И эти способность и готовность должны быть целенаправленно сформированы»¹.

Главной целью Стратегии «Формирование регионального солидарного общества» на 2011 – 2025 годы, утвержденной Правительством Белгородской области в ноябре 2011 года, определено улучшение качества человеческих отношений на территории Белгородской области.

Стратегией предусматривается решение двух групп задач. Задачи первой группы направлены на консолидацию белгородского регионального сообщества путем улучшения взаимоотношений между людьми и социальными группами, создания благоприятного морально-нравственного и психологического климата, формирования у людей чувства уверенности в безопасности своего жизненного пространства. В их числе:

- консолидация общества на основе идеи и идеалов, созидающих духовно-нравственное, морально-политическое и культурное пространство региона, а также формирующих патриотизм граждан;
- укрепление атмосферы социального оптимизма, справедливости взаимного доверия между людьми;
- обеспечение участия населения в оценке эффективности и безопасности регионального управления;
- развитие благотворительности и социальной поддержки групп населения, находящихся в сложных жизненных условиях;
- возрождение и развитие традиций духовности, культуры, повседневного межличностного общения, массового участия в позитивных социально-значимых процессах;
- обеспечение духовной безопасности населения и организация массовой просветительской работы.

Другая группа задач направлена на создание позитивных социально-экономических условий, необходимых для обеспечения устойчивого положительного развития Белгородской области. К числу таковых относятся:

- создание благоприятных социальных условий для инновационного экономического развития области, разработки и внедрения современных технологий;
- развитие интеллектуального потенциала региона на основе модернизации системы образования, интенсификации информационного и межличностного взаимодействия;

¹ Стратегия «Формирование регионального солидарного общества» на 2011 – 2025 годы. Белгород, 2011. С.15.

- использование сетевых форм самоорганизации для выстраивания конкурентоспособных экономических структур (банковских систем, кредитных союзов, страховых обществ);
- укрепление семьи и улучшение демографической ситуации, главным образом за счет повышения уровня рождаемости, снижения смертности и бракоразводных процессов;
- формирование позитивно ориентированных социальных сетей, интегрированных в процесс социально-экономического развития.

Основой Стратегии формирования солидарного общества является система мероприятий, предусматривающая одиннадцать приоритетных направлений, каждое из которых призвано обеспечить решение актуальной проблемы, угрожающей нормальному развитию современного общества.

1. Формирование духовных и культурных основ регионального солидарного общества.

Современное развитие, связанное с интернационализацией культуры, исчезновением цензуры, демократизацией жизни, участившимися контактами с жителями других стран, развитием Интернета, в целом оказывает положительное воздействие на духовную жизнь современного общества. Но одновременно проявляется тенденция, выражающаяся в потребительском отношении к культуре, культивируемом современной индустрией развлечений, весьма далекой от духовности. Кризис духовной культуры выражается в упадке морали, ожесточенности людей по отношению друг к другу, росту преступности и насилия. Для обеспечения консолидации общества необходимо стимулировать проявление интереса к национальной культуре, религии, возрождению народных традиций. Следует формировать идеологию уважения к духовным ценностям и нормам различных социальных сообществ, демонстрировать наличие общности интересов всех жителей Белгородчины.

2. Укрепление института семьи и семейных отношений как основы формирования солидарного общества.

Значение семьи для душевного и духовного развития человека, его становления, как полноценной личности, не подлежит сомнению. Кризис, в котором в настоящее время находится институт семьи, приводит к разрушению всего общества в целом и его фундаментальных устоев. Главным результатом этого негативного процесса является отрицательная демографическая ситуация, которая в будущем может привести к полной деградации российского общества. В таких условиях ценности семьи, материнства, отцовства, детства и здорового образа жизни должны получить приоритет в сознании людей. Семье необходимо придать более значимый общественный статус, для того чтобы семейные ценности смогли стать фундаментом белгородского солидарного общества.

3. Формирование у молодежи установок на коллективизм, сотрудничество, развитие социальных сетей в молодежной среде.

В настоящее время взросление молодых людей происходит в условиях недостатка общественно одобряемых ценностей. В результате, все чаще можно наблюдать, что молодые люди ориентированы на достижение личного успеха и благополучия, без учета общественных интересов, на получение удовольствия в ущерб чувству долга. В то же время, именно от позиции молодежи в общественно-политической жизни, ее уверенности в завтрашнем дне и активности будет зависеть темп дальнейшего развития региона. А, следовательно, первоочередными задачами данного направления являются: укрепление духовно-нравственного и психического здоровья молодежи, поддержка талантливых молодых людей, создание условий для объединения молодежи и включения ее в решение общественных проблем.

4. Развитие и консолидация институтов гражданского общества и обеспечение гражданского участия.

Гражданское общество в регионе развивается крайне медленно и все еще не выступает как целостная совокупность общественно значимых институтов, способствующих удовлетворению потребностей человека. В то же время, гражданское участие населения, его активность и осознанность действий являются важнейшими показателями консолидированности и устойчивости социально-политического пространства региона. Необходимо стремиться к формированию такой модели гражданского участия, в которой в ходе осуществления совместных действий учитываются как индивидуальные, так и коллективные интересы граждан. При этом каждый гражданин должен соотносить свои действия с интересами организации, объединения, муниципального образования и региона, к которым он принадлежит. Носителями ценностей гражданского общества будут выступать некоммерческие организации, оказывающие содействие социально-экономическому развитию Белгородчины.

5. Укрепление взаимного доверия между властью и населением.

Проблема взаимного доверия между властью и населением является одной из центральных для укрепления солидарных отношений. В результате социально-экономических преобразований, проводимых в нашей стране, разочарование населения деятельностью органов государственной и муниципальной власти значительно возросло. Это явилось одной из причин падения авторитета органов власти в глазах общественности, значительного снижения доверия населения, выражающегося, в том числе, в снижении избирательной активности. Одной из главных проблем, которая тормозит процесс укрепления доверия к власти в глазах населения, является неэффективная организация обмена информацией. Власть недооценивает возможности официальных и неофициальных каналов передачи информации в процессе взаимодействия с населением. Прозрачная и подконтрольная система управления способна решительнее противодействовать злоупотреблениям в экономике, преодолеть устоявшиеся коррупционные барьеры. Важно, чтобы доверие и солидарность укреплялись не на основе спекулятивно-популистских игр, а в первую очередь путем организации

постоянного диалога государства и общества, власти и бизнеса. Критериями эффективности общественно-властных коммуникаций могут выступать: стремление власти создавать механизмы контроля со стороны общественных органов; широкий доступ населения к объективной информации; возможность активной части общественности влиять на те, или иные решения, связанные с формированием региональной политики.

6. Формирование и развитие социального капитала муниципальных образований и межмуниципального сотрудничества.

Местное самоуправление в России по своему статусу занимает центральную позицию между государством и обществом. Благодаря этому, самоуправление могло бы сыграть ведущую роль в вопросе консолидации жителей в рамках не только отдельных местных территориальных сообществ, но, и, с учетом общих исторических особенностей и ценностей, населения в масштабе регионов и всей страны. Однако, несмотря, на многолетние преобразования, система местного самоуправления, по-прежнему, находится в стадии только лишь своего становления. Местные органы власти, вследствие недостаточности собственных ресурсов, не способны, в большинстве случаев, эффективно решать местные проблемы, и тем более, пока еще весьма далеки от осуществления крупных социально-политических и идеологических задач. В таких условиях необходимо всеми мерами поддерживать самостоятельные инициативы населения, создавать условия для привлечения жителей городов и сел к принятию решений на местах, связанных с развитием территории по месту проживания, развивать социальные и хозяйственные связи между различными муниципальными образованиями.

7. Развитие партнерства государства и гражданского общества на основе совершенствования системы оказания государственных и муниципальных услуг населению.

Одним из наиболее важных показателей оценки работы региональных властей является доступность и качество услуг, предоставляемых населению государственными и муниципальными организациями и учреждениями. Высокая степень неудовлетворенности этим параметром работы органов власти может способствовать нарастанию социальной напряженности, выражающейся в нежелании большей части населения принимать закрепляемые нормативными актами правовые нормы, и руководствоваться ими в своей жизнедеятельности. В последние годы, в ходе осуществления административной реформы, был достигнут значительный прогресс в направлении улучшения качества и доступности государственных услуг. Многие процедуры были упрощены, информация о порядке оказания услуг стала более открытой, созданы многофункциональные центры предоставления услуг, появились новые электронные формы получения услуг через Интернет-портал. Однако, проблемы, связанные с несвоевременностью оказания услуг, наличием изъянов в результатах их предоставления, недостаточной компетентностью и вежливостью персонала

государственных органов, требуют дальнейшего совершенствования данного процесса. Обязательные нормы ответственности и этики специалистов государственных и муниципальных учреждений, предоставляющих услуги населению, должны стать ключевыми элементами партнерских отношений региональной власти и общества.

8. Утверждение принципов социальной защищенности, поддержки и ответственности как оснований достижения общественного согласия.

Очевидно, что без должного внимания к развитию секторов экономики, власть не сможет эффективно решать любые региональные задачи. Но, недостаточное внимание к социальной политике, направленной на поддержание тех категорий населения, которые не способны, в силу определенных жизненных обстоятельств, вести полноценный образ жизни, может свести на нет усилия по консолидации общества. Формальное отношение власти к инвалидам, безработным, бедным как изгоям общества, формирует предпосылки реального проявления агрессии со стороны других категорий населения, приводит к деградации таких нравственных ценностей, как сострадание и сочувствие. Общество, представители которого не способны проявлять терпение и с уважением относиться к проблемам других людей, никогда не станет единым. В связи с этим, необходимо развивать формы социальной поддержки нуждающихся в ней категорий населения, вовлекать в данный процесс на добровольных началах представителей бизнеса. Добродетель милосердия должна стать одной из высших ценностей солидарного общества.

9. Развитие корпоративных отношений в трудовых коллективах.

Трудовой коллектив представляет собой специфическое социально-психологическое образование и наполнен системой межличностных отношений, проявляющихся в виде групповой активности. При условии наличия у членов коллектива общих ценностей, которые формируются в ходе полезной совместной деятельности, профессиональные отношения в нем будут упорядочены и достаточно эффективны. На уровне трудовых коллективов должна решаться задача формирования благоприятного внутреннего климата, социально ориентированной корпоративной культуры. В свою очередь, сотрудники коллектива, независимо от уровня занимаемой должности и выполняемых функциональных обязанностей, должны осознавать меру ответственности за результаты общей работы. Необходимо полноценно использовать каналы распространения информации на предприятиях и в учреждениях для обращения к коллективу, разъяснения текущей ситуации и перспектив развития организации. Сплоченности трудовых коллективов могут способствовать меры социальной поддержки, реализуемые внутри организаций, для сотрудников, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, например, в связи с болезнью или несчастным случаем.

10. Совершенствование экономической основы регионального солидарного сообщества.

Экономика – это основа общественных отношений. Фундаментом солидарного общества должна стать новая бесконфликтная модель социально-экономического развития, где каждый человек может реализовать свои возможности. В настоящее время развитию экономики препятствуют противоречия, сложившиеся во взаимоотношениях властей, гражданского общества и бизнес-структур. Общество и бизнес полагают, что власть недостаточно эффективна, медлительна, коррупционна. В свою очередь, власть и общество считают, что бизнес не всегда социально ответственен, а порой спекулятивен и нечестен. А власть и бизнес обвиняют представителей общества в постоянном недовольстве их работой и принимаемыми решениями, сопровождаемом пассивностью и безынициативностью. Мероприятия данного направления должны быть направлены на достижение максимальной прозрачности и доверительности в отношениях между обществом, властью и бизнесом. Необходимо стимулировать предпринимательскую активность населения на любом этапе, поддерживать инновационные перспективные бизнес-проекты, способные принести экономическую выгоду, в том числе и в долгосрочной перспективе.

11. Формирование имиджа и распространение символики регионального солидарного общества.

Для того чтобы населению были понятны процессы, осуществляемые в ходе реализации Стратегии, необходима разработка адекватного визуального сопровождения продвижения ценностей солидарного общества. Важно закрепить в сознании представителей общественности взаимосвязь положительных символов, образов, в том числе имеющих историческое значение с идеей региональной солидаризации. Социальная реклама должна быть направлена на развенчание мифов потребительского общества, его деструктивных явлений, и, в то же время, пропагандировать традиционные российские ценности добрососедства, взаимопомощи, коллективного участия в принятии решений.

Формирование солидарного общества представляет собой создание системы межличностных и межгрупповых отношений, основанной на осознании участниками общности фундаментальных интересов, ценностей и жизненных смыслов, на взаимной поддержке, лояльности и сотрудничестве в достижении позитивных общественно значимых целей. Движение к солидарному обществу означает утверждение в отношениях между людьми четырех важных принципов: взаимопонимания, лояльности, социальной интеграции и взаимной ответственности.

При этом речь не идет о достижении единомыслия, унификации ценностей и смыслов. Мы исходим из того, что подлинно солидарными могут быть только внутренне свободные, осознавшие себя в качестве уникальных и потому способных к активным действиям личностей, люди. Истинная солидарность – это солидарность граждан, исключая социальный паразитизм и сервильность, это реальная взаимная поддержка друг друга и взаимная ответственность, несмотря на «разномыслие».

На уровне муниципальных образований *целесообразна разработка планов, предусматривающих действия, направленные на консолидацию местного сообщества.*

Разумеется, реализация идеи формирования солидарного общества на местном уровне связана с наличием барьеров, препятствующих достижению заявленных целей. К ним относятся:

- смысловой – барьер непонимания инициированной деятельности как следствия неготовности и неспособности потенциальных участников подняться над узким горизонтом ситуативных интересов;

- ценностный – барьер непринятия идеи вследствие ориентации целевых групп исключительно на эгоистические интересы;

- социальный – барьер, определяющийся глубиной социальных противоречий в обществе, усиливающих конфронтацию между людьми;

- инструментальный – барьер, детерминированный дефицитом социальных технологий, применение которых позволяет модифицировать ценностно-смысловые комплексы больших групп людей.

Однако, наиболее существенным является бюрократический барьер, связанный со спецификой сознания государственных и муниципальных чиновников. Поскольку особенностью современной бюрократической системы управления является широкое использование имитационных практик, они могут широко использоваться при осуществлении стратегии, что довольно наглядно проявилось в Белгородской области. Как отмечает белгородский автор Б.В. Заливанский, «основной проблемой является то, что государственные, муниципальные и общественные структуры ограничились ... только «вбросом» идеи солидарности, которая изначально воспринималась как достаточно необычная, и не могла быть усвоена массовым и даже элитарным сознанием без последующих технологически корректных шагов»¹.

Перспективность муниципальных планов консолидации местного сообщества для развития гражданского участия и гражданского контроля, в частности, определяется несколькими обстоятельствами:

- во-первых, утверждение солидарных отношений на муниципальном уровне существенно наращивает социальный капитал местного сообщества, усиливая его позиции в диалоге с властью;

- во-вторых, идея солидарности органически связана с идеей справедливости. Авторы белгородской концепции солидарного общества полагают: «Формирование солидарного общества предполагает установление социально справедливого распределения ответственности за судьбы России и региона между различными в статусном отношении группами и

¹Заливанский Б.В. Технологии формирования регионального солидарного общества // Научно-практический журнал «Современные научные исследования и инновации». 2014. № 11. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/11/40646> [дата обращения: 30.04.2020].

индивидами»¹. Но именно ощущение дефицита справедливости может служить существенным мотиватором гражданского участия и гражданского контроля над властью;

– в-третьих, идея солидарности в глубоко дифференцированном в социальном отношении российском обществе имеет достаточно провокационный характер и способна получить активный отклик в различных группах населения. В условиях, когда пассивность является доминирующей характеристикой повседневного поведения, такой отклик, даже если он носит негативный в содержательном отношении характер, важен для инициирования социальной активности.

Как показывает белгородский опыт, уже само обсуждение, а также следующая за ним разработка муниципальных планов формирования солидарного общества индуцируют гражданскую активность. Более того, без постановки и обсуждения данной идеи сложно преодолеть состояние социальной дизъюнкции, типичное для российского общества.

§ 3. Нарращивание потенциала субъектности общественных формирований на местном уровне

Результативность гражданского контроля на муниципальном уровне в значительной степени зависит от готовности и способности его субъектов к активной деятельности. В этой связи приобретает особое значение проблема субъектности общественных организаций и сетевых структур. Под субъектностью в данном случае мы понимаем свойство личности, группы или социального института, превращающее их в активных участников общественной деятельности.

В определении социального субъекта обычно фиксируется способность человека быть познавательным и действующим существом². Качество субъектности формируется не только как следствие участия в творчестве, но как результат возможности и способности действовать, точнее – принимать и реализовывать самостоятельные решения. Признаками субъектности являются суверенность, функциональность, которые предопределяют формирование деятельного сознания, заключающегося в понимании своей личной инициативы, как субъективно возможной и общественно значимой основы собственного существования. В социальном смысле субъект - автор выбора, в организационном - субъектность можно представить как единство целеполагания и целеосуществления³. «В социальном смысле субъектность всегда связана с возможностью выбора, в организационном – представляет

¹ Концепция формирования регионального солидарного общества. URL: <http://forum.euroregion.ru/index.php?topic=1307.0> [дата обращения: 19.07.2020].

² Социологическая энциклопедия. В 2 т. М.: Мысль, 2003. Т. 2. С 611.

³ См.: Пригожин А.И. Проблема субъекта - в центре процесса приватизации // Социологические исследования. 1992. № 4. С. 22 - 32.

собой единство целеполагания и целеосуществления»¹, то есть обладает способностью к управленческому воздействию.

В ходе анализа теоретических основ гражданского контроля в практике местного самоуправления нами была определена необходимость социально-сетевых подходов к развитию гражданского контроля как наиболее перспективного в современных условиях. Социальные сети (как реальные, так и виртуальные) представляют собой универсальный механизм, способный регулировать поведение индивида и наращивать объем его социального капитала. При этом функции социальных сетей на местном уровне способны сглаживать несовершенства формальных институтов. Социальный капитал, на наш взгляд, создает возможность развития социальной самоорганизации, выстроенной не только с помощью социальных институтов, а в большей степени с помощью доверительных отношений в результате сетевого взаимодействия.

М. Кастельс полагает, что «именно сети составляют новую социальную морфологию наших обществ, а распространение «сетевой» логики в значительной мере сказывается на ходе и результате процессов, связанных с производством, повседневной жизнью, культурой и властью»². Поэтому современное общество ученый назвал сетевым. Аналогичной позиции придерживается В. Н. Лукин, определяющий, что «в отличие от государства сообщество граждан представляет собой сети негосударственных, неправительственных гражданских организаций, ассоциаций и структур бизнес-сообществ»³. Следовательно, сеть позволяет избавиться коммуникации от надзора основных социальных институтов и расширяет практику неинституционализированных взаимодействий.

Формирование субъектности социально-сетевых сообществ представляет собой создание возможностей для накопления и мобилизации ресурсов, которые используются при реализации общественных проектов.

В настоящее время на муниципальном уровне немало делается для поддержки этих формирований⁴. Но проведенный нами анализ позволяет

¹Пригожин А.И. Проблема субъекта – в центре процесса приватизации // Социологические исследования. 1992. № 4. С. 22-32.

²Кастельс М. Становление общества сетевых структур. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. Под ред. В. Л. Иноземцева. М., 1999. С. 494.

³Лукин В. Н. Гражданское общество в глобальном мире: политический анализ проблем, рисков и стратегий развития: автореф. дис. ... д-ра.полит. наук. М., 2006. С.8.

⁴ Например, в 2014 году в городе Белгороде было проведено массовое обучение активных жильцов и ветеранов-активистов по вопросам применения законодательства и норм в области управления ЖКХ, грамотного использования своих прав. С 2008 года реализуется муниципальная целевая программа «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде». Как уже отмечалось, во всех муниципальных районах области сформированы общественные палаты (в том числе и молодежные). С 2005 года в городском округе «город Белгород» проводятся конкурсы муниципальных социальных грантов с целью привлечения общественных объединений, некоммерческих организаций к решению социальных проблем.

утверждать, что у местных властей отсутствует ясное представление о специфике «сетегене́за» и возможностях воздействия на него. Поэтому представляется целесообразной разработка алгоритма регулирования социально-сетевых отношений в условиях муниципального образования.

Продвинуться в деле наращивания потенциала субъектности социальных-сетевых сообществ будет невозможно и без развития культуры доверия на местном уровне, являющейся необходимой предпосылкой формирования общественного согласия и консолидации. Необходимость решения данной проблемы вызвана рядом причин, таких как: усложнение социальных отношений, развитие различных форм коммуникации; рост взаимозависимости субъектов социальной жизни; увеличение числа «чужаков», непривычных людей в окружении (миграции, туризм, путешествия).

Доверие, освобождает и мобилизует человеческое действие; поощряет творческую, инновационную и предпринимательскую активность; снижает неопределенности и риски и в целом выполняет положительную функцию. В свою очередь недоверие имеет диаметрально противоположный эффект.

Выделим два направления развития культуры доверия на местном уровне. Первое акцентирует внимание на психологической составляющей (мотивация, причины, намерения, установки), второе фокусируется на культурных компонентах (правила, ценности, нормы, символы). Развитие культуры доверия на местном уровне должно включать в себя комплекс действий¹. На муниципальном уровне целесообразна разработка и реализация проекта «Культура доверия». К его основным задачам, по нашему мнению, можно отнести:

– формирование имиджа доверия. В данном случае становится необходимым формирование представления о доверии как необходимом элементе социальной жизни, разработка адекватного визуального сопровождения продвижения ценности доверия. Важно закрепить в сознании представителей общественности взаимосвязь положительных символов, образов, в том числе имеющих историческое значение, с идеей развития межличностного и институционального доверия;

– развитие и поддержание ценностей родственных, дружеских и коллективных отношений. В данном случае одним из перспективных методов развития и поддержания ценностей является социальная реклама. Массовый характер рекламы и ее присутствие во многих областях человеческой деятельности открывает возможности для эффективного осуществления социальной политики, в том числе направленной на развитие

¹Проектируя эти действия, необходимо учитывать, что в условиях местных сообществ превалирует «домодерный», традиционный тип социальных отношений, базирующийся на непосредственных личных, неформальных связях, групповых и соседских отношениях, этнической или этноконфессиональной солидарности. Поэтому их реализация будет наиболее перспективной в том случае, если она осуществляется через семейно-родственное окружение и соседскую общину.

базовых ценностей общественного развития. Сущность и цели социальной рекламы соответствуют задаче сохранения ценностей семьи, родственных и дружеских отношений, как ценностей понятных и значимых для всех людей, независимо от социально-демографических характеристик;

– развитие каналов коммуникации, площадок для общения граждан между собой и с органами власти. Как подчеркивает Л. Гудков, «формирование отношений доверия требует повторяющихся контактов между индивидами, группами, институтами»¹. В данном случае целесообразно возрождение традиций коллективных мероприятий, ярмарок, праздников, предполагающих включенность в действия всех жителей муниципального образования.

Таким образом, только при условии превращения доверия из преимущественно терминальной ценности в инструментальную можно существенно нарастить потенциал субъектности общественных объединений и социальных сетей в процессе реализации гражданского контроля.

§ 4. Выстраивание рефлексивной структуры муниципального управления

Как уже отмечалось, большинство муниципальных служащих психологически не готовы к контролирующему воздействию со стороны общественных структур. Если возможность и необходимость внешнего контроля признается ими, то только применительно к государственным органам. Подобная позиция является индикатором нерефлексивного мышления чиновников.

Приверженность государственных и муниципальных служащих нерефлексивному мышлению выявляют прикладные социологические исследования. В частности, в ходе исследования «Профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих», проведенного в 2005 году в Белгородской области Белгородским институтом государственного и муниципального управления (руководитель – директор БИГМУ, кандидат социологических наук В.М. Захаров; N = 652 муниципальных служащих и 290 государственных служащих) выяснилось, что для государственных и муниципальных служащих характерна завышенная профессиональная самооценка. Исследование подтвердило присущий им дефицит саморефлексии – способности к критической самооценке. Одним из его главных источников является недостаточность профессионального образования. Он не позволяет служащему определить, как должна быть организована его работа с учетом современного уровня развития науки об управлении. В результате работник, как уже отмечалось, полагается на свой здравый смысл и интуицию, решая возникающие

¹ Гудков Л.Д. Доверие в России: смысл, функции, структура // Русский журнал. URL: <http://magazines.russ.ru/nlo/2012/117/g25.html> [дата обращения: 05.05.2020].

проблемы в традиционном ключе. У него создается иллюзия успешности своей работы. Но в то же время, как показывает практика, проблемы региона и местных сообществ решаются недостаточно эффективно и нередко воспроизводятся во все возрастающем масштабе.

Свидетельством дефицита или даже отсутствия саморефлексии в профессиональной деятельности (очевидно, можно говорить о профессиональной саморефлексии) является на удивление высокая самооценка государственными и муниципальными служащими своей профессиональной компетентности. В частности, проведенное исследование выявило довольно высокий уровень удовлетворенности муниципальных служащих своей профессиональной компетентностью. 27.3 % участников исследования считают ее уровень достаточным для эффективного выполнения работы. Практически, половина отвечала на вопрос: «Скорее да, чем нет». И только немногим более 14 % респондентов давали в той или иной мере критическую профессиональную самооценку.

Характерно, что преобладающее число респондентов в качестве типичных ситуаций затруднения указали работу с документами (почти 20 %). И лишь 11.66 % связали трудности с работой с людьми (практически, столько же, сколько указали на трудности работы с компьютером!).

Нерефлексивное мышление безальтернативно. Оно признает лишь собственную правоту и наличие единственно возможных стратегий. При таком подходе социальные технологии подменяются администрированием, выражающемся в принятии волевых решений и «продавливании» их по преимуществу силовыми методами¹.

Позднее вывод о преимущественно нерефлексивном характере мышления чиновников (правда, применительно к государственным служащим) подтвердили исследования А.А. Ткачева².

Между тем, системная рефлексия в условиях высокого уровня социальной нестабильности, многократно повышающей «цену ошибок» в ходе принятия решений, является необходимым элементом успешной профессиональной деятельности. Рефлексия, представляя собой способность разума направлять и приводить себя в единство в процессе взаимодействия с многообразием отдельных вещей, не только обеспечивает внутреннюю логику действий³, но и позволяет оценивать их в контексте комплекса разнообразных по воздействию, в том числе и случайных факторов. С.Н. Маслов отмечает, что «рефлексия характеризует всю внутреннюю

¹Бабинцев В.П., Захаров В.М., Говоруха Н.С., Заливанский Б.В. Региональная система профессионального развития государственных и муниципальных служащих Белгородской области. Белгород: Белгородский институт государственного и муниципального управления (филиал) ОРАГС, 2005. С. 34 – 35 (117 с.).

²Ткачев А.А. Формирование социально-технологической культуры государственных гражданских служащих: дис. ... канд. соц. наук. 22.00.08. Белгород, 2012. С. 14.

³Шумакова И.А. Понятие «рефлексивная образовательная среда» в философии образования // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия «Философия. Социология. Право». 2008. № 4 (44). Вып. 3. С. 64.

жизнь человека, помогает выявить некий центр управления своими состояниями, переживаниями, влечениями, то есть возможность и необходимость волевой регуляции¹.

Профессиональная рефлексия муниципального служащего важна еще и потому, что усиление открытости системы муниципального управления к контролю извне предполагает необходимость критически оценивать не только действия внешнего окружения, но и свое собственное поведение— то есть формировать рефлексивное мышление. Оно представляет собой процесс осмысления и переосмысления стереотипов опыта и их эвристическое преодоление вплоть до образования новых идей и смыслов, концентрированное отражение и обобщение того, что было в прошлом опыте человека, в том числе и профессиональном. Способность к такому мышлению формируется, во-первых, в процессе образования и воспитания будущего чиновника. И поэтому *в ходе реализации программ высшего и дополнительного образования необходимо введение профессиональной компетенции «формирование способности к рефлексивной оценке собственной профессиональной деятельности и функционирования государственных и муниципальных органов»*. Во-вторых, она поддерживается и развивается наличием в муниципалитете рефлексивной управленческой среды, элементами которой являются:

- осознание интереса и позитивных следствий гражданского контроля и агрегация этого интереса в зафиксированных нормах поведения муниципального служащего в виде соответствующих кодексов;

- информационная открытость органов местного самоуправления. При этом ее не следует понимать упрощенно, как открытость по отношению только клиентам-потребителям, но рассматривать как открытость новым идеям, науке, экспертному сообществу². Руководитель муниципального образования должен постоянно подчеркивать и подтверждать своим примером тезис о том, что «качество управленца зависит не только от его способности к синтезу новых решений на основе понимания и предвиденья проблемных ситуаций, учета разнохарактерных знаний, но и от его способности к выстраиванию самых различных отношений в социуме со всеми субъектами взаимодействия. Именно в управленце, как в фокусе, должны сочетаться и синтезироваться знания и способности из экономики, права, психологии, социологии, культуры, истории, экологии, политики, науки и других областей знания»³. В сознании муниципального служащего

¹ Маслов С.Н. Рефлексивно-инновационный практикум как метод развития творческого потенциала руководителя: дис. ... канд. психол. наук. М., 1993. С. 73-79.

² Бабинцев В.П. Формирование интеллектуального сообщества как условие развития Белгородской городской агломерации // Белгородская городская агломерация как субъект опережающего развития: Сборник материалов научно-практической конференции. Белгород, 2014. С. 64-69.

³ Болотова Л.С., Кукор Б.Л. Интеллектуальные информационные технологии поддержки принятия решений в муниципальном управлении // Устойчивое развитие муниципального образования: теория, методология, практика. М., 2006. С. 117.

необходимо последовательно утверждать мысль о том, что его профессионализм начинается с ясного представления об ограниченности собственных возможностей и необходимости привлечения профессионалов в случае возникновения проблем.

Крайне важной задачей является преодоление косности мышления как одного из следствий его неререфлексивности путем поддержки интеллектуальных экспертных структур.

В технологическом отношении информационной открытости муниципалитетов будут способствовать меры, реализуемые на уровне городских округов и муниципальных районов: а) текущий мониторинг общественного мнения, позволяющий выявить реальные жизненные проблемы различных групп граждан, оценку ими деятельности органов управления, конкретных руководителей и чиновников. Несмотря на то, что данная идея встречает вполне ожидаемое сопротивление муниципальных служащих, результаты такой оценки должны учитываться при проведении конкурсов, аттестаций, назначении на должности муниципальной службы и при зачислении в резерв кадров; б) мониторинг средств массовой информации как муниципальных, так и общественных по всему комплексу социально-экономических и общественных проблем; в) экспертный анализ конфликтных, кризисных и проблемных ситуаций, позволяющий сократить время доведения достоверной информации о них до субъектов управления, профессионально компетентное прогнозирование опасностей и угроз на территории муниципального образования; г) информационно-аналитическое обеспечение разработки проектов и программ, включающее в себя сбор информации о предстоящих событиях, ведение специальных баз данных, создание календарей событий, ведение планов работ администрации. Отметим, что в силу все более усиливающегося акцента на проектном управлении на местном уровне качество информационно-аналитической работы в сфере проектной деятельности становится крайне важным и, опять-таки, требует привлечения экспертов. В технологическом отношении данная деятельность включает в себя корректировку содержания проектов, разрабатываемых муниципальными служащими, экспертизу эффективности организации работы над проектом, анализ причин недостижения целей, привлечение внимания общественности к проекту, информирование лиц, принимающих решения, анализ разногласий между исполнителями¹; д) обеспечение эффективного в техническом, технологическом и смысловом отношении информационно-коммуникативного взаимодействия с федеральными и региональными органами государственной власти; е) оказание организационной и методической помощи информационно-аналитическим структурам в органах местного самоуправления сельских (а в некоторых случаях и городских) поселений, которые испытывают дефицит профессиональных кадров, технологические и технические трудности;

¹ 20 лет местному самоуправлению в современной России. С. 163.

– система действий, направленных на преодоление психологического барьера (нежелания, а в некоторых случаях и противодействия гражданскому контролю), в основе которого лежит довольно естественный страх за потерю своей должности. Отметим в данной связи, что ситуация, связанная с реализацией гражданского контроля, в любом случае будет восприниматься муниципальными служащими как стрессовая. Между тем, исследования воронежских ученых свидетельствуют о неготовности большинства представителей этой профессиональной когорты к работе в таких условиях. Авторы исследования пишут: «Было обнаружено, что муниципальные служащие в стрессовых ситуациях ориентируются на эмоции (гнев, истерика, смех и т.д.), что подтверждается низким уровнем стрессоустойчивости и ведет к возникновению психосоматического заболевания»¹. Мы полагаем, что *в органах местного самоуправления целесообразно практиковать применение стресс-менеджмента*. Под стресс-менеджментом в современной науке понимается специальная технология, при помощи которой можно минимизировать (в рамках возможного) стрессовое воздействие на человека; нейтрализовать последствия неизбежного стрессового воздействия²;

– утверждение ориентированного на перспективу подхода к управлению муниципальным образованием. Неадекватность самооценки у муниципальных служащих в значительной степени связана с доминированием ситуативного подхода к управлению, при котором руководители и чиновники сосредоточивают основные усилия на решении текущих проблем, зачастую в ущерб долгосрочным целям и без учета отдаленных последствий своих действий. Гражданский контроль в данном случае воспринимается как помеха текущей работе, создаваемая недостаточно компетентными непрофессионалами. Любые ссылки на возможные отдаленные издержки внешне удачных сиюминутных решений игнорируются, поскольку у управленцев не сформировано видение будущего не только муниципального образования, но своего места в этом будущем. Изменение ситуации возможно лишь в том случае, если: а) муниципалитет будет иметь ясную стратегию развития; б) ход ее реализации будет постоянно отслеживаться и контролироваться; в) оценка действий структурных подразделений и отдельных работников будет осуществляться с учетом стратегических задач относительно независимой структурой³; г) в органах местного самоуправления будет осуществляться долгосрочная кадровая программа⁴. *Следовательно, для развития гражданского контроля*

¹См. там же.

²Афанасьев С.Л. Сущность и исходные положения стресс-менеджмента // Проблемы экономики. 2014. № 4(62). С.8-9.

³ В городе Белгороде, в частности, эту функцию выполняет Институт муниципального развития и социальных технологий. Основным видом его деятельности являются научные исследования и разработки в области общественных и гуманитарных наук, формирование муниципальной статистики, стратегическое планирование, проектное управление и т.д.

⁴Показательно в данном отношении мнение Ю.В. Астахова, который одной из важнейших задач технологизации кадровой политики на местном уровне считает стратегическое

необходим реальный переход к стратегическому развитию муниципальных образований.

§ 5. Внедрение современных социальных технологий реализации гражданского контроля

Рассматривая проблему развития гражданского контроля, в первую очередь, в ее аксиологическом аспекте, нельзя отрицать, что он, кроме всего прочего, потенциально представляет собой технологически организованный процесс, то есть процесс планомерно упорядоченный, расчлененный на отдельные процедуры и операции, в максимальной степени рефлексивный¹. Однако в реальной жизни эти технологические процедуры либо не реализуются, либо осуществляются фрагментарно.

Мы полагаем, что практика гражданского контроля должна быть максимально технологизирована. И это в полной мере соответствует общим представлениям о совершенствовании систем управления в нестабильной среде. Вывод о необходимости технологизации управленческого процесса, под которой следует понимать целенаправленное и систематическое проектирование и внедрение социальных технологий, относится к числу сравнительно немногих, практически, неоспоримых положений современной социальной теории. Эта мысль рефреном проходит практически через все научные публикации, посвященные социологии управления. Формулируя ее, Л.Я. Дятченко пишет: «Требуется продуманная технология создания условий для того, чтобы общество развивалось без авторитарного давления, ущемления прав и свобод отдельной личности и социальных групп. Для решения этой общегосударственной проблемы необходима выработка и претворение в жизнь различных региональных и локальных программ, т.е. социальных технологий на мезоуровне, проектированием которых могут заниматься достаточно небольшие группы, объединяющие ученых и специалистов различного профиля»².

Смысл технологизации заключается в точном определении требований, предъявленных к субъекту, действующему по данной технологии; в обеспечении нормативной (или близкой к оптимальной) меры развития процесса. Чем точнее степень соответствия описания процесса его объективной логике, тем реальнее возможность достижения высокого эффекта деятельности. Технологизация способна максимально

планирование, в частности, «планирование, контроль и реализацию городской целевой программы «Формирование и развитие системы муниципальной кадровой политики на 2012-2016 гг.» // Астахов Ю.В. Актуальные проблемы профессионализма кадров местного самоуправления в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2013. № 6. С. 58.

¹ См.: Дятченко Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами. М., Белгород, 1993. С. 4.

² Там же. С. 4.

структурировать процесс управления объектом, оптимизировать его функционирование.

Анализируя структуру гражданского контроля с технологической точки зрения, можно выделить несколько элементов трансляции гражданской активности в конкретные практики: нормативно-правовой, институциональный, организационно-методический, социально когнитивный. Эти элементы должны быть сформированы и реализованы на муниципальном уровне.

Нормативно-правовой. Он включает в себя нормативно-правовую базу, регулирующую процесс реализации гражданского контроля, а также закрепляющую основные направления повышения прозрачности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Редакция закона №131 «Об общих принципах местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. склоняется в сторону большей подотчетности местного самоуправления не местному населению, а государству, при которой органы местного самоуправления сумеют эффективно выполнять команды федеральной и региональной власти. Так, в ФЗ №131 гораздо больше норм посвящено ответственности органов местного самоуправления перед органами государственной власти (ст. ст. 72-75; ч.ч. 1,2 ст. 77), чем перед населением (ст. 71). Причем нормы, касающиеся ответственности органов местного самоуправления перед населением, должны быть включены в устав муниципального образования, который разрабатывается и принимается представительным органом местного самоуправления. Следовательно, вопросы ответственности органов местного самоуправления перед населением остаются на усмотрении самих же органов местного самоуправления.²¹ 21 июля 2014 года был принят федеральный закон №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который, несмотря на название, также нормирует и регулирует вопрос в сфере гражданского контроля, так как данные понятия в рамках закона тождественны.

В законе под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, а также в целях проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Отметим, что данный подход к определению специфики гражданского контроля, на наш взгляд, является не вполне корректным, так как оценка деятельности власти и наблюдение за властью являются лишь немногими из составляющих контрольной деятельности, и в этом аспекте закон, на наш взгляд, нуждается в корректировке.

На муниципальном уровне практика гражданского контроля должна быть регламентирована специальным постановлением представительного органа местного самоуправления. В этом документе целесообразно

определить конкретные механизмы контролирующей деятельности и, что особенно важно, практической реализации ее результатов.

Институциональный. В социологии под институционализацией понимается процесс упорядочения, формализации и стандартизации чего-либо¹. Институционализация – подразумевает замену спонтанного и экспериментального поведения на поведение регулируемое, ожидаемое, предсказуемое. Это процесс, этапами которого выступают:

- возникновение потребностей, удовлетворение которых требует совместных организованных действий;
- появление в ходе стихийного социального взаимодействия социальных норм и правил, а также принятие, применение этих норм и установленных санкций для их поддержания;
- создание системы статусов и ролей, охватывающих всех членов института;
- создание формальных организаций и неформальных объединений, регулирующих и упорядочивающих функционирование социального института.

С точки зрения институционального подхода, структуры гражданского контроля можно подразделить на несколько групп. Первая представлена многочисленными общественными организациями, то есть НКО. Эти общественные институты учреждаются сугубо гражданским обществом без какого-либо участия государства. В большинстве своем они появляются спонтанно, стихийно и выступают в качестве противовеса государству, нередко жестко критикуя его деятельность не только внутри страны, но и на международной арене. Вторая группа институтов включает организации, создаваемые с участием государства или при органах государственной власти: Общественную палату РФ, общественные комиссии при представительных органах местного самоуправления и т.д. Близость этих субъектов к власти дает основания говорить о том, что контроль ими осуществляемый не является общественным в чистом виде, а представляет собой, скорее, квазиобщественный.

Третья группа, как уже отмечалось, самая перспективная, это социальные сети. Будучи формой самоорганизации групп, отражением трансформации социальной структуры, сетевые сообщества, тем не менее, нуждаются в определенных условиях, способствующих их институционализации. Проблема заключается в том, что в настоящее время в большинстве муниципалитетов, пожалуй, за исключением городских округов и некоторых крупных муниципальных районов общественные объединения и сетевые структуры представлены крайне незначительно. Объясняя это, Л.Г. Невеличко замечает: «вовлечение населения в жизнедеятельность местных сообществ затруднено снижением уровня жизни, низким качеством среды жизнедеятельности, глубиной бедности, низкой эффективностью

¹ Голованов О. Краткий словарь по социологии. М., 2001.

действий местной власти для повышения качества жизни населения. Самоорганизация населения в форме общественных организаций и объединений значительно затруднена сохранением иждивенческих и патерналистских настроений в менталитете подавляющей части населения, с одной стороны, и отсутствием у самой местной власти установки на взаимодействие с населением, на поддержание развития гражданского общества, на создание устойчивых практик, каналов, площадок, процедур и т.п., направленных на организацию общественного диалога»¹. Многие общественные объединения, представленные филиалами федеральных структур, функционируют чисто формально и не пользуются авторитетом у населения.

Радикальное изменение ситуации вряд ли возможно, поскольку, как отмечалось выше, российские граждане крайне пассивно относятся к участию в формальных общественных объединениях, а неформальные сетевые структуры зачастую предпочитают дистанцироваться от муниципальных проблем, сосредоточивая свою активность в сферах досуга, увлечений, спорта. В частности, Т.И. Морозова применительно к молодежным объединениям отмечает, что «большинство подобных объединений формируется в рамках маргинальной социокультурной (политической, религиозной, этнической) среды, не затрагивая молодежный мейнстрим»².

Именно поэтому, как уже отмечалось, на муниципальном уровне целесообразна разработка системы мер, позволяющих создать условия для развития подлинно общественных объединений и минимизации бюрократического вмешательства в их работу.

Организационно-методический. Данный элемент включает процедуру осуществления гражданского контроля, всю совокупность принципов, условий, этапов, целей, задач, форм и методов гражданского контроля и взаимосвязей между ними.

В процессе своего осуществления гражданский контроль за деятельностью органов местного самоуправления может реализовываться посредством различных форм и технологий, удовлетворяющих вышеперечисленным условиям. Наиболее перспективными технологиями гражданского контроля, которые, по нашему мнению, целесообразно активно использовать, выступают гражданский мониторинг и гражданская экспертиза.

Гражданский мониторинг представляет собой постоянный, систематический сбор общественными организациями или инициативными группами (сетевыми сообществами) информации о соблюдении прав и законных интересов граждан органами местного самоуправления,

¹Невеличко Л.Г. Особенности местных сообществ в социальной структуре российского общества: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04. Хабаровск, 2012.

²Морозова Т.И. Регулирование процессов самоорганизации молодежи в социокультурном пространстве региона: дис. ... д-ра.соц. наук: 22.00.08. Белгород, 2013.

хозяйствующими субъектами¹. Для его осуществления необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, естественно, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну, т. е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий властей всех уровней². Эффективность гражданского мониторинга в значительной степени зависит от доступности формализованной информации об услуге или учреждении и его информационной открытости. Мониторинг может проводиться на основе косвенных данных (опрос потребителей, анкетирование, анализ документов, анализ смежной и вторичной статистики и т.д.).

В качестве отличительных признаков гражданского мониторинга можно выделить следующие:

- ✓ гражданский мониторинг представляет собой серию спланированных мероприятий, направленных на получение как открытой, так и «закрытой», недоступной для широкой общественности информации;
- ✓ собираемая информация представляет общественный интерес (затрагивает интересы большого числа людей);
- ✓ информация затрагивает проблемы нарушений прав человека, злоупотреблений и нарушений законодательства со стороны органов местной власти и иных объектов гражданского контроля;
- ✓ мониторинг затрагивает сферу ответственности органов местной власти, либо иных объектов гражданского контроля.

Таким образом, мониторинг представляет собой инициируемое населением, общественными организациями социальными сетевыми сообществами, специально организованное системное наблюдение, оценку и анализ деятельности органа или должностного лица местного самоуправления. При этом проведение мониторинга требует от исполнителей специальных знаний и навыков в сфере сбора, анализа, обобщения и интерпретации информации. Мониторинг как технология гражданского контроля направлен, как правило, на выявление проблем и выработку рекомендаций по совершенствованию исследуемой проблемы, повышение информационной открытости власти.

Гражданский мониторинг, по нашему мнению, должен стать обязательным фактором муниципальной политики. Но следует понимать, что в процессе реализации идеи гражданского мониторинга естественными барьерами являются:

¹Бельский В.Н. Субъекты социальной активности в сфере местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук.2009. №1.С. 85.

² Нисневич Ю.А.Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика.2010. № 4. С.46.

- дефицит профессионально подготовленных специалистов;
- слабость общественных объединений и, главное, отсутствие у них необходимых ресурсов;
- прогнозируемое противодействие со стороны консервативно ориентированных руководителей и чиновников.

Решение проблем представляется возможным посредством проведения мониторинга общественными палатами муниципальных образований. При этом целесообразно объединение ресурсов нескольких палат и организация межмуниципального мониторинга в рамках конкретного субъекта Российской Федерации.

Гражданский мониторинг может выступать как технология, предваряющая процесс проведения гражданской экспертизы. Понятие гражданской экспертизы различными учеными трактуется по-разному. Так, И.В. Аверкиев определяет гражданскую экспертизу как «независимый от органа государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу»¹. А.Ю. Сунгуров рассматривает гражданскую экспертизу «как процедурно оформленное общественное мнение определенной социальной группы»². В.И. Захарова предлагает трактовать это понятие как «добровольное привлечение населения (общества) к экспертизе социально-значимых объектов (законов, проектов, программ, решений и т.д.)»³. В рамках данного диссертационного исследования гражданская экспертиза рассматривается как одна из технологий гражданского контроля в практике местного самоуправления, представляющая собой деятельность, включающую анализ и оценку нормативных и других управленческих практик местного самоуправления, воздействующих на условия жизни и реализацию прав и законных интересов широких слоев граждан и конкретных социальных групп. Гражданская экспертиза является наиболее ресурсоемкой технологией гражданского контроля – ее проведение требует привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых и материальных ресурсов. Ресурсное обеспечение гражданской экспертизы является в первую очередь задачей самого общества, а не власти⁴.

Гражданская экспертиза основана на использовании специальных знаний, выражается в исследовательской деятельности и проводится компетентным лицом – экспертом. Эксперт должен быть компетентным в области предполагаемой экспертизы. Компетентность эксперта и его научно-профессиональная квалификация подтверждаются различными данными:

¹Аверкиев И.В. Гражданские технологии: что это такое? // Страницы Аверкиева. <http://www.prpc.ru/averkiev/050908.shtml>[дата обращения: 24.08.2013].

²Сунгуров А.Ю. Публичная политика и экспертиза // Пчела. 2004. № 1 (45). С. 15.

³Захарова В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук. М., 2005. С. 18.

⁴Нисневич Ю.А.Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика.2010. №4. С.49.

стажем профессиональной деятельности и ее успешностью, научной степенью, публикациями, разработками, опытом участия в исследовательских проектах, экспертизах и др. В этой связи широко популярная в настоящее время идея «Народной экспертизы», предполагающая вовлечение в процесс проведения гражданской экспертизы широких масс населения, является недостаточно корректной.

Гражданская экспертиза призвана выполнять следующие важные общественные функции:

–*оценочно-диагностическую*, направленную на исследование и оценку определенного социального процесса, явления или объекта, а также выявление общественного мнения, связанного с объектом экспертизы;

–*социально-контрольную*, содержащуюся в сопоставлении выявленной информации о процессе, явлении или объекте с публично установленными социальными приоритетами, нормами, требованиями, индикативными показателями и т. п.;

–*консультативно-согласительную*, которая заключается в выражении консолидированных интересов разных групп населения и трансляция этих интересов через механизм консультаций и обмена мнениями в органы власти и управления;

–*прогностическую*, содержащую в себе характеристику процесса, явления или объекта в их развитии, в перспективе – краткосрочной, среднесрочной или долгосрочной;

– *проектно-управленческую*, предполагающую разработку рекомендаций для принятия конкретных управленческих решений и реализации различных социальных проектов и программ.

Понятие технологий гражданского контроля применительно к мониторингу и экспертизе достаточно условно. В своем строгом значении оно может быть использовано только в том случае, если они соответствуют вполне конкретным требованиям, поскольку под социальными технологиями в данном случае понимаются построенные по единому алгоритму процедуры преобразования социальной реальности в интересах человека, группы или всего общества¹. На практике обе процедуры могут применяться с нарушением основных правил технологизации, к числу которых относятся: целесообразность, планомерность, расчлененность на операции, рефлексивность.

Кроме того, любая из технологий имеет свои особенности. В частности, к особенностям гражданского мониторинга как специфической технологии можно отнести следующие:

– мониторинг основан на систематическом сборе информации по исследуемой проблеме;

¹Дятченко Л.Я, Бабинцев В.П., Шаповал Ж.А. Проблема социально-технологической культуры личности в социологии// Современные наукоемкие технологии. 2010. №11. С. 79.

- использование мониторинга выражается в проведении исследовательских процедур оценочно-аналитического характера с применением методов социологического анализа информации;

- субъектами мониторинга выступают специально созданные исследовательские группы или организации (компетентные в сфере сбора и анализа социологической информации);

- целью мониторинга выступает выявление закономерностей, тенденций, процессов, опасностей, тех проблем, которые известны и насущны с точки зрения объекта исследования.

Обязательными признаками экспертизы, отражающими ее технологические характеристики, являются следующие:

- экспертиза основана на использовании специальных знаний;

- их использование выражается в исследовательской деятельности (преимущественно оценочно-аналитической направленности);

- экспертное исследование проводится компетентным лицом – экспертом (т.е. привлеченным специалистом, владеющим необходимыми для конкретной экспертизы специальными знаниями);

- экспертная деятельность имеет процессуальную основу (ее порядок и условия осуществления, как правило, регламентированы);

- целью экспертного исследования является получение заинтересованными организациями (лицами) объективной информации, необходимой для принятия более обоснованных и точных решений;

- итоги проведенного экспертом исследования, как правило, отражаются в особом документе – экспертном заключении.

Причины несоблюдения правил и требований технологизации процесса реализации гражданского мониторинга и гражданской экспертизы связаны обычно со спецификой «человеческого фактора». Для организаторов мониторинга и экспертизы на местном уровне довольно часто типичны:

- недостаточная компетентность. Подчеркнем еще раз, что основным субъектом гражданской экспертизы является эксперт – специалист, владеющий необходимыми для конкретной экспертизы специальными знаниями и навыками;

- установка на ложную экономию. Незрелость практик гражданского контроля зачастую приводит к тому, что проведение гражданской экспертизы инициируется «сверху» самой властью, в результате чего в целях сокращения сроков экспертизы, экономии ресурсов и т.д. не соблюдаются все экспертные процедуры;

- формальность. Формализм в проведении гражданской экспертизы заключается в первую очередь во властной селекции экспертных сообществ, в основном, административными методами с целью легитимировать те или иные свои решения, прикрываясь авторитетом ученых, экспертов или экспертным сообществом.

Для практической реализации экспертной деятельности целесообразно хотя бы на уровне городских округов и крупных муниципальных районов решить несколько задач:

- создать систему интеллектуальных клубов, центров, постоянно работающих семинаров, ориентированных на обсуждение значимых для муниципального образования проблем. При этом уже сам факт обсуждения на таких площадках должен стать необходимым условием последующего принятия управленческого решения. Неизбежным препятствием в данной связи является традиционная пассивность населения. Но, во-первых, не следует делать подобные структуры массовыми; во-вторых, необходимо мотивировать к их участию креативно мыслящих людей. Основным мотиватором в данном случае будет уверенность в том, что рекомендации экспертного сообщества, действительно, реализуются;

- повысить имидж интеллектуального труда с использованием СМИ, интернет-технологий, публичных мероприятий с участием руководителей муниципальных образований;

- стимулировать перспективные научные разработки в области муниципального управления. Для этого целесообразно использовать механизм предоставления муниципальных грантов при условии их профессионального отбора с участием, как представителей муниципалитета, так и научной общественности;

- постоянно обновлять состав экспертных групп за счет включения в них молодых ученых; более того, представляется перспективной идея привлечения к аналитической и экспертной деятельности аспирантов и даже студентов.

Разумеется, перечисленные практики не исчерпывают всего перечня возможных технологий, так как к их числу относятся общественные обсуждения, общественная проверка, журналистское расследование и иные формы, не противоречащие законодательству РФ.

Социально-когнитивный элемент. Его суть заключается в развитии навыков социально-технологического мышления у субъектов социального контроля, без которого невозможно оптимизировать данный процесс. Социально-технологическое мышление – это мышление, для которого характерны:

- *понятийность*, суть которой заключается в умении и готовности дать строгие научные определения явлениям и процессам, с которыми специалист-менеджер имеет дело;

- *проблематизация*, выражающаяся в способности выявить неразрешенные противоречия, сформулировать суть возникающих на их основе проблем. При этом проблематизация с необходимостью должна сопровождаться депроблематизацией, поиском решений;

- *целенаправленность*, требующая четкой постановки целей и их декомпозиции;

- *научно обоснованная продуктивность*, выражающаяся в

направленности не столько на познание окружающей действительности, сколько на изменение ее в интересах человека, в ходе которого должен быть сформирован корпус стандартизированных процедур сбора и обработки данных – технологий обращения с материалом: экспериментальными установками, препаратами, подопытными животными и людьми»¹;

- проективность и прогностичность, предполагающие ориентацию на будущее, на использование технологических, технических, экономических и других знаний для выполнения проектов по созданию проектов преобразования общественных отношений. В настоящее время речь должна идти о Разработке форсайт-проектов, представляющими собой долгосрочные инновационные проект, авторы которого моделируют целостную картину состояния объекта в относительно далеком будущем. Форсайт-проект выступает как форма *мобилизации людей из самых разных слоев общества - от рядовых потребителей и предпринимателей до глав исследовательских центров, государственных и политических деятелей на достижение поставленных на десятилетия вперед задач*;

- алгоритмизация, предполагающая анализ проблемных ситуаций, прогнозирования и планирования по образцу, продуктивность которого теоретически обоснована и апробирована на практике.

При этом алгоритмизация мышления является, пожалуй, наиболее важным условием его технологичности.

В самом общем виде алгоритм социально-технологического мышления специалиста в сфере управления может быть представлен как последовательность ряда операций, к числу которых относятся: формулировка целей и задач; постановка проблемы; соотнесение проблемы и целей; прогноз вариантов действий; выбор вариантов; определение времени, необходимого для достижения цели; определение технологий, операций и процедур деятельности; выделение этапов деятельности; оценка результативности каждого этапа; определение барьеров, возникающих в процессе движения к цели; определение способов преодоления барьеров; коррекция избранной модели поведения; анализ результатов.

Развитие навыков социально-технологического мышления у российских граждан представляется крайне сложной задачей. Решение ее требует формирования системы социально-технологического образования и воспитания, начиная с раннего детства.

Итог реализации технологий гражданского контроля состоит в публичном представлении результатов гражданской экспертизы или гражданского мониторинга власти и обществу и в обеспечении баланса интересов между обществом и органами власти². Результаты реализации гражданского контроля осуществляются в виде определенных мероприятий. К этим мероприятиям относятся: представление информации органам власти

¹ Иванов Д.В. Виртуализация общества. СПб., 2000. С. 29.

² Хоконов А.А. Правовое государство и гражданское общество: некоторые аспекты взаимодействия // Вестник военного университета. 2009. №19. С.89.

в виде заключений, отчетов, предложений и рекомендаций по исправлению ситуации; проведение переговоров и иных согласительных процедур для разрешения спорных ситуаций; создание совместных комиссий; обращение в органы прокуратуры, суд; широкое освещение полученной информации в средствах массовой информации.

Итак, стратегия развития гражданского контроля в муниципальном образовании должна предлагать комплексное социально-технологическое решение широкого круга проблем. Сама стратегия, в качестве социального проекта может разрабатываться по определенному алгоритму. Процедурами его, по нашему мнению, являются: инициирование процесса работы (публичное заявление (выступление) главы администрации или представительного органа местного самоуправления совместно с представителями общественной палаты (или совета) муниципалитета, обосновывающее необходимость разработки и реализации стратегии); издание распоряжения о работе над стратегией главы администрации муниципального образования; создание рабочей группы, в состав группы целесообразно включить представителей гражданских структур (общественных палат, советов, общественных объединений, глав ТОС, профсоюзов), ученых-экспертов в области социологии, государственного и муниципального управления, представителей СМИ и интернет-сообществ (блогеров); анализ проблемных полей (определение барьеров, препятствующих развитию гражданского контроля, мониторинг общественного мнения); работа над проектом (создание рабочих групп и комиссий); обсуждение стратегии (проведение публичных слушаний по вопросу принятия стратегии); утверждение документа представительным органом; утверждение механизма управления реализацией стратегии главой администрации муниципального образования; промежуточная оценка процесса реализации стратегии экспертными комиссиями.

Конечная цель реализации муниципальной стратегии – придать гражданскому контролю действенный, системный характер, то есть сделать его постоянным элементом в практике управления государственной службой; обеспечить вариативность и адресность форм контроля; нормативно закрепить систему гражданского контроля на уровне муниципального образования; обеспечить преемственность контролирующих механизмов на всех этапах процесса управления; внедрить комплекс показателей и индикаторов внешней оценки чиновников в «реперных» точках их профессиональной карьеры.

Несомненно, следует определить основные риски, возникающие в процессе формирования и реализации гражданского контроля. Реализация его требует разработки мер по их минимизации.

К числу наиболее ясно прогнозируемых относится, прежде всего, риск имитации гражданского контроля. Следует принимать во внимание то обстоятельство, что в государственных и муниципальных структурах

действуют факторы, стимулирующие подмены реального управленческого процесса демонстрациями, декорациями и декларациями.

С имитационными практиками крайне трудно бороться в современном обществе, которое все более становится «обществом спектакля», где «современность – это шоу-власть, состоящая из театральной рекламности политики и тотальной рекламности жизни»¹. Тем не менее, именно реальный гражданский контроль, в ходе которого дается оценка не симуляциям деятельности, а действительным ее результатам, способен хотя бы частично минимизировать имитационные практики. Однако, это возможно лишь в том случае, если контроль инициируется не властными структурами, а самой общественностью.

Но при этом возникает еще один риск – риск неспособности муниципалитета индуцировать общественную активность. Как уже отмечалось, население муниципальных образований в своей массе крайне пассивно в отношении участия в решении муниципальных проблем, хотя при этом граждане обычно склонны высказывать неудовлетворенность их состоянием. Требуется значительные пропагандистские и организационные усилия, чтобы побудить жителей к реализации контролирующих функций. Как ни парадоксально, но эта задача становится обязанностью органов местного самоуправления, которые и следует контролировать. Но, даже если они всерьез намерены ее решать, сегодня нет готовых технологических схем, обеспечивающих успех. Мы полагаем, что минимизация данного риска требует *разработки и реализации муниципальной программы выявления и сопровождения будущих лидеров общественного мнения*. При этом возможен новый риск, когда в число таких лидеров волевым решением включаются «удобные люди». Определенную гарантию от ошибок такого рода может дать применение научных методик, реализуемых независимыми экспертными структурами.

Еще одним значимым риском, относящимся, скорее, к перспективе, является риск гиперконтроля. Он возможен в том случае, когда контролирующей деятельностью начинают заниматься радикально настроенные популисты, старающиеся участием в ней создать себе специфический имидж борцов с несправедливостью. Минимизация этого вида риска связана с четкой регламентацией гражданского контроля и постоянным разъяснением его функциональной роли.

¹Дебор Г. Общество спектакля / Пер. с фр. С.Офертаса и М.Якубович. М., 1999. С. 26.

ГЛОССАРИЙ

Власть – форма социальных отношений в общем смысле – способность и возможность субъекта управления воздействовать определенными средствами на деятельность и поведение людей, социальных групп и классов общества.

Взаимодействие социальное – система взаимообусловленных социальных действий, связанных циклической зависимостью, при которой действие одного субъекта является одновременно причиной и следствием ответных действий других субъектов.

Гражданский контроль – технология реализации социального капитала граждан, направленная на независимую от власти оценку комплекса управленческих практик с точки зрения их соответствия ценностям, общественному интересу, реализуемая объединениями граждан и сетевыми сообществами.

Гражданское общество – тип общества, характеризующийся высокой степенью самоопределения индивидов и наличием самоуправления в форме различных организаций и ассоциаций, в силу чего права индивида в нем надежно защищены, а государство служит охраной и гарантом этих прав.

Гражданская активность – характеристика способа жизнедеятельности социального субъекта, заключающаяся в сознательной направленности его деятельности на преобразование социальных условий в соответствии с назревшими потребностями, интересами, целями и идеалами, в выдвижении и реализации социальных инициатив, участии в решении актуальных социальных задач, формировании у себя необходимых социальных качеств.

Гражданские инициативы – форма локальной, чаще всего ограниченной по целям и времени деятельности, спонтанной коллективной самоорганизации граждан для взаимопомощи или защиты своих интересов от ущемляющих их решений властей и администрации в политической и экономической областях. Представлены инициативными группами, рабочими кружками, гражданскими комитетами, «гражданскими акциями» и т.п., занимающимися проблемами жилья, образования и воспитания, транспорта, городского развития, культуры, молодежи, маргинальных групп, экологии.

Гражданский мониторинг – постоянный, систематический сбор общественными организациями или инициативными группами информации о соблюдении прав и законных интересов граждан органами государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами.

Гражданское участие – сфера деятельности граждан за пределами частной жизни, их готовность и возможность активно участвовать в происходящих социальных процессах.

Действие социальное – действие человека (независимо от того, носит ли оно внешний или внутренний характер, сводится ли к невмешательству или к терпеливому принятию), которое по предполагаемому действующим

лицом или действующими лицами смыслу соотносится с действиями других людей или ориентируется на них.

Заявление – обращение граждан по поводу реализации принадлежащих им прав и свобод, закрепленных законодательством.

Инициативная группа – группа жителей, по собственной инициативе осуществляющая организацию учредительного собрания (конференции), схода по созданию территориального общественного самоуправления.

Контроль – совокупность институтов и механизмов, гарантирующих соблюдение общепринятых норм поведения и законов.

Консолидация – упрочение, укрепление, сплочение различных соц. сил, групп, организаций для преодоления кризисной ситуации и достижения определенных целей.

Культура – материальное и духовно-практическое образование, которое репрезентирует все многообразие способов освоения мира человеком.

Местное самоуправление – самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное сообщество – население, проживающее в муниципальном образовании, объединенное общей территорией, едиными условиями жизни и общими интересами в самостоятельном (под свою ответственность) решении вопросов местного значения. Муниципальные образования являются территориальными объединениями местных сообществ.

Мотивация – побуждение человека, социальной группы к активной деятельности, процесс стимулирования самого себя и других на деятельность, направленную на достижение индивидуальных и общих целей.

Муниципальный служащий – это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на постоянной основе на должности муниципальной службы органа местного самоуправления, замещаемой путем заключения трудового договора, и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств местного бюджета.

Обращение – это изложенное в письменной или устной форме предложение, заявление или жалоба, направляемая в органы или к должностным лицам местного самоуправления по вопросам местного значения индивидуально или коллективно (от локального территориального коллектива).

Общественное мнение – совокупность свободно выраженных суждений, взглядов, позиций и точек зрения множества людей.

Общественное объединение – добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан: а) объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения;

б) законно реализующих право на свободу ассоциации. Общественные объединения являются свободными коллективными образованиями, осуществляющими взаимодействие гражданского общества и государства.

Общественное участие в принятии властных решений – это непрерывный процесс взаимодействия между общественностью и органами власти на этапах подготовки и принятия, исполнения и контроля решений.

Общественные инициативы – это деятельность населения, реализуемая в формах митингов, демонстраций, пикетирований и шествий в целях решения вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями для решения вопросов местного значения.

Открытость органов местного самоуправления – одна из составляющих информационного общества, обеспечивающая взаимодействие органов местного самоуправления и населения.

Публичные слушания – проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

Самоорганизация – понятие, выражающее способность сложных систем к упорядочению своей внутренней структуры. Самоорганизация в сложных и динамичных открытых системах возможна лишь при наличии достаточно большого числа взаимодействующих элементов. Причем поведение взаимодействующих элементов должно быть кооперативным и когерентным. Это относится к природе и обществу. Самоорганизация в открытых нелинейных системах не исключает развития системы, перехода ее к новому качеству.

Самоуправление – самостоятельность социальных организаций, заключающаяся в реальной возможности и праве самостоятельно, под свою ответственность решать важные вопросы своей жизнедеятельности и принимать управленческие решения для достижения конечных результатов. Самоуправление связано с децентрализацией власти в системе управления: а) самостоятельность какой-либо организованной социальной общности в управлении собственными делами; б) признаваемое и гарантируемое конституцией или законодательством право населения муниципальных образований самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения; в) деятельность органов местного самоуправления по реализации предоставленных им полномочий. Оно предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися системами при сохранении взаимодействия со смежными и иерархически иными структурами.

Социальная активность местного сообщества – сознательная, целенаправленная деятельность населения, ориентированная на социальное

обустройство и создание благоприятных условий жизни в экодиалоге человека и природы.

Социальный капитал – комплекс ресурсов человека, группы или общества в целом, которые формируются и воспроизводятся при условии принятия интегрирующих с референтным окружением ценностей, соблюдения общезначимых норм, ведущих к установлению взаимного доверия и конвертирующихся в виде институтов и практик, обеспечивающих достижение жизненных целей.

Социальные сети – комплекс относительно стабильных и долговременных взаимодействий неформального характера, не имеющих выраженной организационной структуры и выполняющих по отношению к их участникам функцию наращивания объема личного и социального капитала.

Социальные отношения – отношения между группами людей, занимающими разное положение в обществе, принимающими неодинаковое участие в его экономической, политической и духовной жизни, различающимися образом жизни, уровнем и источниками доходов, структурой личного потребления.

Социальные практики – совокупность действий и взаимодействий индивидов, групп, общностей, организаций во времени и в пространстве, обеспечивающих функционирование социальных институтов.

Социальная технология – социально организованная область знания о способах и процедурах оптимизации жизнедеятельности человека в условиях нарастающей взаимозависимости, динамики и обновления общественных процессов.

Справедливость – общая нравственная санкция совместной жизни людей, рассмотренной по преимуществу под углом зрения сталкивающихся желаний, интересов, обязанностей; способ обоснования и распределения между индивидами выгод и тягот их совместного существования в рамках единого социального пространства. Понятие о должном, содержащее в себе требование соответствия между практической ролью различных индивидов (социальных слоев, групп) в жизни общества и их социальным положением, между их правами и обязанностями, трудом и вознаграждением, заслугами и их общественным признанием, преступлением и наказанием.

Технология – совокупность знаний, информации, необходимых для производства техники в определенных целях, знание правил и принципов управления технологическими процессами, совокупность природных, финансовых, человеческих, энергетических, инструментальных и информационно-интеллектуальных ресурсов, а также вся совокупность социальных, экономических, экологических и политических последствий реализации данной технологии в конкретной среде обитания человека, включая последствия применения произведенных продуктов и услуг.

Технологизация социальная – процесс оптимизации социального пространства, преодоления его разбалансированности на основе

инновационного метода освоения социальной действительности, активного воздействия на развитие социальных систем с использованием социальных технологий.

Управление – встроенный в социальный процесс, сознательно конструируемый и направляемый социокультурный механизм регуляции отношений между участниками совместной деятельности, сочетающий их интересы, организацию и самоорганизацию, формальные и неформальные нормы, достижение целей и устойчивости социальных связей. Основанное на достоверном знании систематическое воздействие субъекта управления (управляющей подсистемы) на социальный объект (управляемую систему).

Управление социальное – осознанное, систематическое, специально организованное воздействие на общество по упорядочению и совершенствованию его социально-деятельностной структуры в процессе выработки и достижения цели.

Цель – понятие, выражающее идеальное предвосхищение результатов деятельности.

Ценность – понятие, характеризующее социально-историческое значение для общества, группы и личный смысл для индивида определенных явлений, процессов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые источники

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года №1-ФКЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер.закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: ред. от 01.05.2019 № 99-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».Разд. «Законодательство». Информ.банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».
3. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ : ред. от 27.10.2020 № 347-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».Разд. «Законодательство». Информ.банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».
4. Об основах государственной службы Российской Федерации [Текст] : Федеральный закон от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003 № 58-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990 (утратил силу).
5. Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 30.12.2001 № 197-ФЗ : ред. от 02.08.2019 № 292-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131 федер. закон от 06.10.2003 № 131 : ред. от 23.05.2020 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».
7. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)».
8. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р : ред. от 10.02.2017 № 172 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»).

9. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.07.2014 №212-ФЗ : ред. от 27.12.2018 № 498 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»).

10. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 19.05.1995 №82-ФЗ : ред. от 30.12.2020 № 481-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»).

11. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 12.01.1996 №7-ФЗ : 30.12.2020 № 529-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»).

12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ : ред. от 08.12.2020 № 429-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»).

13. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления [Электронный ресурс]: федер. закон от 26.11.1996 №138-ФЗ : ред. от 04.07.2014 № 126 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Российское законодательство (Версия Проф)»).

14. Об Общественной палате Белгородской области [Электронный ресурс]: Закон Белгородской области от 21 июля 2008 г. № 226 // Справочная правовая система «Консультант плюс». Раздел. «Законодательство». Информ. банк «Регион.вып. Белгородская область».

15. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года [Текст]: Постановление правительства Белгородской обл. от 25.01.2010 № 27-пп (ред. от 03.06.2013) // Белгородские известия. – 2010. – 10 марта. № 3.

16. Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Повышение социальной и деловой активности населения по месту жительства на 2010 – 2012 годы» [Электронный ресурс]: Постановление правительства Белгородской области от 28.12.2009 г. №393-пп // Текст постановления официально опубликован не был. Доступ: Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Раздел «Региональное законодательство».

II. Монографии

1. Апресян, Р.Г. Гражданское общество: участие и ответственность [Текст] / Р.Г. Апресян. – Москва : Аслан, 1997. – 110 с.
2. Аристотель. Политика. Афинская политика [Текст] / Аристотель. – Москва : Мысль, 1997. – 343 с.
3. Бабинцев, В.П. Региональная система профессионального развития государственных и муниципальных служащих Белгородской области [Текст] / В.П. Бабинцев, В.М. Захаров, Н. С. Говоруха, Б.В. Заливанский. – Белгород: Белгородский институт государственного и муниципального управления (филиал) ОРАГС, 2005. – 117 с.
4. Берталанфи, Л. Общая теория систем – критический обзор [Текст] / Л. фон. Берталанфи // Исследования по общей теории систем: Сборник переводов. – Москва : Прогресс, 1969. – С. 23-82.
5. Бойко, Ю.А. Гражданский контроль за работой органов власти [Текст] / Ю.А. Бойко. – Ярославль : ЯРОО «ЦСП», 2003. – 354 с.
6. Бурдые, П. Социология политики [Текст] / П. Бурдые. – Москва : Мысль, 1993. – 334 с.
7. Вебер, М. Избранные сочинения. Основные социологические понятия [Текст] / М. Вебер. – Москва : Прогресс, 1990. – 808 с.
8. Гегель, Г.В.Ф. Философия права [Текст] / Г.В.Ф. Гегель. – Москва : Мысль, 1990. – 228 с.
9. Гершунский, Б.С. Гражданское общество в России. Проблемы становления и развития [Текст] / Б.С. Гершунский. – Москва : Педагогическое общество в России, 2001. – 460 с.
10. Гоббс, Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Текст] / Т. Гоббс. – Москва : Мысль, 2001. – 478 с.
11. Горшков, М.К. О чем мечтают россияне: идеал и реальность [Текст] / М.К. Горшков, Р. Крумм, Н.Е. Тихонова. – Москва : Весь мир, 2013. – 400 с.
12. Дебор, Г. Общество спектакля [Текст] / Пер. с фр. С. Офертаса и М. Якубович. – Москва : Издательство «Логос», 1999. – 224 с.
13. Дьюи, Д. Общество и его проблемы [Текст] / Д. Дьюи. – Москва : Идея, 2002. – 160 с.
14. Дюркгейм, Э. Социология. Ее предмет, метод и предназначение [Текст] / Э. Дюркгейм. – Москва : Канон, 1995. – 352 с.
15. Иванов, В.Н. Социальные технологии в современном мире [Текст] / В.Н. Иванов. – Москва : Славянский диалог, 1996. – 335 с.
16. Иванченко, А.В. Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц [Текст] / А.В. Иванченко. – Москва : Либеральная миссия, 2007. – 324 с.
17. Кастельс, М. Информационная эпоха: экономика. Общество и культура [Текст] / М. Кастельс. – Москва : Мысль, 2000. – 365 с.

18. Кин, Д. Демократия и гражданское общество. О трудностях европейского социализма, перспективах демократии и проблеме контроля за социально-политической властью [Текст] / Д. Кин. – Москва : Прогресс, 2001. – 402 с.
19. Котова, Е.В. Основные этапы формирования гражданского общества в странах западной Европы и России в XIX-XX вв. [Текст] / Е.В. Котова, А.С. Намазова, С.П. Пожарская. – Москва : Институт всеобщей истории РАН, 2007. – 259 с.
20. Незнамова, Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее [Текст] / Е.А. Незнамова. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 268 с.
21. Парсонс, Т. О структуре социального действия [Текст] / Т. Парсонс. – Москва : Академический проект, 2000. – 880 с.
22. Патрушев, В.И. Основы общей теории социальных технологий [Текст] / В.И. Патрушев. – Москва : Изд-во «ИКАР», 2008. – 320 с.
23. Плотинский, Ю.М. Модели социальных процессов [Текст] / Ю.М. Плотинский. – Москва : ЛОГОС, 2001. – 293 с.
24. Полухин, О.Н. Идея, опыт и идеал гражданственности: философский проект [Текст] / О.Н. Полухин. – Москва : Муниципальный мир, 2003. – 364 с.
25. Полухин, О.Н. Становление гражданственности в России. Социально-философский анализ [Текст] / О.Н. Полухин. – Москва : Муниципальный мир, 2002. – 80 с.
26. Попов, В.Г. Профессиональная культура современного российского муниципального чиновника: социолого-управленческий анализ [Текст] / В.Г. Попов, В.В. Китаев, В.С. Хохряков, Н.Г. Чевтаева. – Екатеринбург: Изд-во «Академкнига», 2003. – 245 с.
27. Пригожин, А.И. Нововведения: стимулы и препятствия [Текст] / А.И. Пригожин. – Москва : Политиздат, 1989. – 270 с.
28. Садков, В.Г. Системные основы формирования общества XXI века и модель основного закона России [Текст] / В.Г. Садков. – М.: Прогресс, 2002. – 136 с.
29. Фукуяма, Ф. Доверие. Социальные добродетели и путь к процветанию [Текст] / Ф. Фукуяма. – Москва : ООО «Издательство АСТ»; ЗАО НПП «Ермак», 2004. – 730 с.
30. Холопов, В.А. Муниципальное управление, ориентированное на результат [Текст] / В.А. Холопов. – Рязань: Академия наук социальных технологий и местного самоуправления, 2011. – 530 с.

III. Научные статьи

31. Аляев, А. Контроль в государственном управлении: становление интерпретационной модели [Текст] / А. Аляев // Власть. – 2008. – №5. – С.53-59.

32. Алиев, Т. Местное самоуправление как демократический институт власти [Текст] / Т. Алиев // Власть. – 2008. – №8. – С.22-26.
33. Андреев, А.Л. Русская мечта: взгляд социолога [Текст] / А.Л. Андреев // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2013. – № 1. – С. 95-108.
34. Антонова, Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления [Текст] / Н.А. Антонова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – №4. – С. 37-40.
35. Анурин, В.Ф. Бюрократия: взгляды «извне» и «изнутри» [Текст] / В.Ф. Анурин, А.М. Садулина // Социологические исследования. – 2010. – № 2. – С. 29-38.
36. Астахов, Ю.В. Актуальные проблемы совершенствования кадровых технологий в системе муниципальной службы [Текст] / Ю.В. Астахов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2008. – № 2. – С. 7-10.
37. Афанасьев, С.Л. Сущность и исходные положения стресс-менеджмента [Текст] / С.Л. Афанасьев // Проблемы экономики. – №4(62). – 2014. – С.8-14.
38. Бабинцев, В.П. Субкультура бюрократии в региональном хронотопе [Текст] / В.П. Бабинцев, Г.Ф. Ушамирская // Регионология. – 2014. – № 1 (86). – С. 87-98.
39. Бабинцев, В.П. Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? [Текст] / Бабинцев В.П. // Власть. – 2013. – № 1. – С. 20-25.
40. Бабинцев, В.П. Стратегия формирования солидарного общества в регионе [Текст] / В.П. Бабинцев, Г.Ф. Ушамирская // Дискуссия. – 2013. – № 5-6. – С. 120-127.
41. Бабинцев, В.П. Проблемы и противоречия процесса технологизации государственного и муниципального управления в регионе [Текст] / В.П. Бабинцев // Научные ведомости БелГУ. Серия «Философия. Социология. Право». – 2007. – №2(33). – Вып. 1. – С.66-73.
42. Бабичев, И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции [Текст] / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – №10. – С. 23-32.
43. Боженков, С.А. Особенности целевого управления в органах муниципальной власти [Текст] / С.А. Боженков // Социально-гуманитарные знания. – 2012. – № 8. – С. 27-33.
44. Барков, Ф.А. Гражданская активность, солидарность и самоорганизация в контексте российской модели гражданского общества [Текст] / Ф.А. Барков // Гуманитарий Юга России. – 2012. №7. – С. 193-202.
45. Барков, Ф.А. Трансформация социальных практик самоорганизации населения в институты контроля качества публичных услуг [Текст] / Ф.А. Барков, А.В. Сериков // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2010. – №3. – С. 41-47.

46. Белкин, Л.М. Актуальные проблемы повышения роли гражданского общества в обеспечении качества нормативно-правовых актов [Текст] / Л.М. Белкин // Экономика строительства и городского хозяйства. – 2010. – №3. – С. 109-117.
47. Белов, В. Почему важен общественный контроль [Текст] / В. Белов, Г. Дегтев, К. Норкин, Т. Приходько, Н. Чапарова, Л. Адамская // Самоуправление. – 2010. №4. – С. 6-8.
48. Белов, В. Самоуправление в условиях построения социального государства и гражданского общества [Текст] / В. Белов // Самоуправление. – 2010. – №3. – С. 2-7.
49. Бельский, В.Н. Субъекты социальной активности в сфере местного самоуправления [Текст] / В.Н. Бельский // Среднерусский вестник общественных наук. – 2009. – №1. – С. 85-89.
50. Бессонова, О.Э. Общая теория институциональных трансформаций как новая картина мира [Текст] / О.Э. Бессонова // Общественные науки и современность. – 2006. – № 2. – С. 130-142.
51. Бесчастный, С.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов как мера профилактики коррупционных проявлений [Текст] / С.А. Бесчастный // Право и безопасность. – 2008. – №4. – С. 73-75.
52. Борисов, А.М. Институт общественной экспертизы в оценках российской научной общественности [Текст] / А.М. Борисов // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. – 2010. – №2-3. – С. 7-13.
53. Бражник, Г.В. Роль и значение социального капитала в развитии муниципального образования [Текст] / Г.В. Бражник // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 2.
54. Бутитова, Д. Местное самоуправление в системе взаимодействия власти и общества [Текст] / Д. Бутитова // Власть. – 2009. – №4. – С.51-57.
55. Бурмистров, А. С. Структура контрольной власти в России [Текст] / А. С. Бурмистров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 4. – С.13-21.
56. Васильев, В.И. Актуальные проблемы теории и практики местного самоуправления [Текст] / В.И. Васильев // Местное право. – 2009. – №11'12. – С.13-26.
57. Волков, Ю.Г. Креативный класс Versus имитационных практик [Текст] / Ю.Г. Волков // Гуманитарий Юга России. – 2012. – № 1. – С. 43-58.
58. Воробьев, Н.А. Диалог общества и власти: новая парадигма [Текст] / Н.А. Воробьев // Вестник российского университета дружбы народов. – 2007. – №3. – С.11-24.
59. Воробьев, Ю.Л. Политико-правовые аспекты гражданского контроля коммуникативных действий в процессе формирования и легитимизации выборных институтов власти: методология, технологии, инструментарий [Текст] / Ю.Л. Воробьев, А.В. Доскальчук // Сибирский юридический вестник. – 2007. – №1. – С. 18-24.

60. Воробьева, Ж.Л. Общественный контроль движение к устойчивости государственного управления [Текст] / Ж.Л. Воробьева // Ученые записки Российского социального университета. – 2007. – №4. – С.45-48.
61. Гнусарева, Ю.А. Общественная палата России в системе гражданского общества [Текст] / Ю.А. Гнусарева // Власть. – 2009. – №10. – С. 28-31.
62. Гончаров, В.В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в РФ [Текст] / В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева // Власть. – 2009. – №1. – С. 72-75.
63. Городнина, О.С. Общественная палата региона как форма общественного контроля над государством [Текст] / О.С. Городнина // Среднерусский вестник общественных наук. – 2007. – №3. – С. 93-96.
64. Гриб, В.В. Общественная экспертиза – ведущее направление деятельности общественной палаты РФ [Текст] / В.В. Гриб // Юридический мир. – 2009. – №5. – С. 31-39.
65. Давыдов, А.П. Основания и структура российской ментальности в условиях модернизации [Текст] / А.П. Давыдов // Философские науки. – 2010. – № 3. – С. 73-84.
66. Длугопольский, А.В. Имеет ли доверие ценность, или как социальный капитал влияет на экономику [Текст] / А.В. Длугопольский // Теоретическая экономика. – 2014. – №4. – С. 24-38.
67. Дубин, Б. Симулятивная власть и церемониальная политика. О политической культуре современной России [Текст] / Б. Дубин // Вестник общественного мнения. – 2006. – №1 (81). – С.14-25.
68. Думбрава, Е.А. Философия доверия в социально-экономических стратегиях государства [Текст] / Е.А. Думбрава // Государственная служба. – 2013. – № 6 (86). – С. 99-101.
69. Дятченко, Л.Я. Проблема социально-технологической культуры личности в социологии [Текст] / Л.Я. Дятченко, В.П. Бабинцев, Ж.А. Шаповал // Современные наукоемкие технологии. – 2010. – №11. – С. 79-82.
70. Евтушенко, М.В. Генезис представлений о гражданском обществе в современном социально-философском знании [Текст] / М.В. Евтушенко // Философские науки. – 2007. – №6. – С. 60-67.
71. Захаров, В.М. Механизмы развития потенциала государственного и муниципального управления в регионе (на материалах Белгородской области) [Текст] / В.М. Захаров // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С. 46-53.
72. Захаров, В.А. Формы взаимодействия муниципальных органов власти и общественных объединений [Текст] / В.А. Захаров // Социология власти. – 2008. – № 5. – С. 135-142.
73. Захарова, А.В. Реализация демократической модели муниципального управления в современном российском обществе [Текст] /

А.В. Захарова // Вестник Саратовского государственного технического университета. – 2009. – №4. – С. 174-181.

74. Зенин, С.С. Публичные слушания в истории развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами [Текст] / С.С. Зенин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – №3. – С. 32-35.

75. Игнатова, Т.В. Бюрократизм как фактор иррациональности на государственной гражданской службе [Текст] / Т.В. Игнатова, А.А. Васильев // Социология государственного и муниципального управления. Альманах. Вып. I. «Рационализация государственного и муниципального управления». – Орел: Изд-во ОРАГС, 2008. – С. 94-98.

76. Исакова, Ю.И. Концептуализация понятия «гражданский контроль» в социологическом знании [Текст] / Ю.И. Исакова // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2013. – №2. – С. 147-151.

77. Ирхин, Ю.В. Гражданское общество в современной России: Управляемое, направляемое или воздействующее? [Текст] / Ю.В. Ирхин // Ars.Administrandi. – 2010. – №3. – С. 2-7.

78. Канарш, Г.Ю. Концепции справедливости в российской политике [Текст] / Г.Ю. Канарш // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. – Екатеринбург, 2008. – №. 8. – С. 341-354.

79. Качалков, А.А. Законодательные средства формирования гражданской ответственности [Текст] / А.А. Качалков // Вестник тюменского государственного университета. – 2009. – №5. – С. 181-189.

80. Карпова, А. Информационная аномия: выбор на грани фолла [Текст] / А. Карпова // Власть. – 2014. – № 1. – С.41-45.

81. Коломытцева, О.Н. Экспертиза законопроектов как форма общественного контроля над государством [Текст] / О.Н. Коломытцева // Вестник Владимирского юридического института. – 2007. – №2. – С. 166-167.

82. Кордонский, С.Г. Российская провинция и ее обитатели (опыт наблюдения и попытка описания) [Текст] / С.Г. Кордонский, Ю.М. Плюснин, Ю.А. Крашенинникова, А.Р. Тукаева, О.М. Моргунова, Д.Э. Ахунов, Д.В. Бойков // Мир России. – 2011. – №1. – С. 3-33.

83. Кривец, А.П. К вопросу о гражданском контроле в современной России как механизм взаимодействия власти и общества [Текст] / А.П. Кривец // Научные ведомости БелГУ. – 2010. – №16. Т.19. – С. 216-223.

84. Ксенофонтова, И.В. 2012. Роль Интернета в развитии протестного движения [Текст] / И.В. Ксенофонтова // Мониторинг общественного мнения. – № 3(109). – С. 114-116.

85. Кульпина, К.П. Обращения граждан как паллиатив гражданского участия в самоуправлении и социальной политике [Текст] / К.П. Кульпина, А.В. Прудник // Вестник Института социологии. – 2010. – № 1. – С. 154-178.

86. Курбатов, В.И. Сетевые сообщества Интернета как социальный конструкт [Текст] / В.И. Курбатов // Гуманитарий Юга России. – 2012. – № 2. – С.94-102.

87. Курбатова, М.В. Структура социального капитала как фактора институционального развития региона [Текст] / М.В. Курбатова // *Общественные науки и современность*. – 2010. – №6. – С. 37-5.
88. Литвин, В. Гражданское общество мифы и реальность [Текст] / В. Литвин // *Власть*. – 2007. – №7. – С. 35-49.
89. Луков, Вал. А. Тезаурус как ориентационный комплекс [Текст] / Вал. А. Луков, Вл. А. Луков // *Знание. Понимание. Умение*. – 2013. – №2. – С. 107-110.
90. Лупенко, А.А. Проблемы развития местного самоуправления в малых городах России [Текст] / А.А. Лупенко // *Практика муниципального управления*. – 2012. – №3. – С. 20-24.
91. Лысенко, Г.В. Коммуникативные аспекты взаимодействия власти и общества: проблема доверия [Текст] / Г.В. Лысенко // *Социология власти*. – 2005. – № 4. – С. 122-132.
92. Магомедов, К.О. Местное самоуправление: социологический анализ состояния и перспектив [Текст] / К.О. Магомедов // *Государственная служба*. – 2011. – № 6. – С. 13-16.
93. Майкова, Э.Ю. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях [Текст] / Э.Ю. Майкова, Е.В. Симонова // *Власть*. – 2014. – №1. – С. 90-94.
94. Мареева, С.В. Справедливое общество в представлениях россиян [Текст] / С.В. Мареева // *Общественные науки и современность*. – 2013. – № 5. – С. 16-26.
95. Маркварт, Э. Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества [Текст] / Э. Маркварт // *Практика муниципального управления*. – 2013. – № 3. – С. 7-15.
96. Мاستикова, Н. С. Ценности россиян: что следует из сопоставления статистик международных исследований [Текст] / Н. С. Мاستикова // *Социологический журнал*. – 2013. – № 1. – С. 36-46.
97. Мельникова, Р.И. Интеграция муниципальной власти и населения: социально-политический аспект [Текст] / Р.И. Мельникова, В.И. Селютин // *Среднерусский вестник общественных наук*. – 2012. – № 2. – С. 45-53.
98. Мерсиянова, И.В. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем [Текст] / И.В. Мерсиянова, Л.И. Якобсон // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2011. – № 2. – С. 5-24.
99. Миронов, Н.М. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения [Текст] / Н.М. Миронов // *Практика муниципального управления*. – 2011. – №3. – С. 24-28.

100. Нисневич, Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России [Текст] / Ю.А. Нисневич // Право и государство: теория и практика. – 2010. – №4. – С.42-48.
101. Павлова, Т.В. Гражданское и политическое в российских общественных практиках: перспектива институциональной дифференциации [Текст] / Т.В. Павлова, С.В. Патрушев, Л.Е. Филиппова // Вестник Института социологии. – 2012. – № 4. – С. 119-137.
102. Петухов, В.В. Ценностная палитра современного российского общества: «идеологическая каша» или поиск новых смыслов? [Текст] / В.В. Петухов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2011. – № 1. – С. 6–23.
103. Руденкин, В.Н. Проблема справедливости в современном российском обществе [Текст] / В.Н. Руденкин // Вопросы управления. – 2014. – №26.
104. Седова, Н.Н. Модернизация в контексте гражданского участия [Текст] / Н.Н. Седова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2011. – №1 (101). – С. 81-97.
105. Слюняев, И.Н. О проблемах взаимодействия контрольно-надзорных органов с муниципалитетами и путях решения этих проблем [Текст] / И.Н. Слюняев // Практика муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 6-9.
106. Соболева, И.В. Деформации социального капитала и перспективы их преодоления [Текст] / И.В. Соболева // Знание. Понимание. Умение. – 2012. – № 3. – С. 141-165.
107. Тихонов, А.А. Прогнозирование как фактор социального управления: когнитивные и личностно-психологические аспекты [Текст] / А.А. Тихонов, И.М. Веревичев, А.А. Тихонова // Власть. – 2014. – № 12. – С. 93-97.
108. Ткачев, А.А. Технологизация профессиональной деятельности муниципальных служащих [Текст] / А.А. Ткачев // Управление городом: теория и практика. – 2013. – № 3 (10). – С.60-72.
109. Ульянченко, К.М. Модель оптимизации взаимодействия власти и элиты России в современных условиях [Текст] / К.М. Ульянченко // Власть. – 2014. – № 4. – С. 104-107.
110. Урнов, М.Ю. Что есть справедливость? (Попытка анализа массовых представлений) [Текст] / М.Ю. Урнов // Общественные науки и современность. – 2012. – № 5. – 71-88.
111. Федосеева, О.В. Население как субъект местного самоуправления [Текст] / О.В. Федосеева // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2010. – №1. – С. 146-152.
112. Фомин, О.Н. Социологический портрет муниципального служащего [Текст] / О.Н. Фомин, О.В. Байдалова // Власть. – 2012. – №6. – С. 135-139.

113. Шалюгина, Т.А. Образы симулятивной реальности в практиках и технологиях манипулирования массовым сознанием [Текст] / Т.А. Шалюгина // *Власть*. – 2012. – № 1. – С. 65-68.

114. Шевченко, В.Н. Бюрократия vs государство: Россия и мир в ретроспективе и перспективе (окончание) [Текст] / В.Н. Шевченко // *Философские науки*. – 2007. – № 11. – С. 5-31.

115. Яницкий, О.Н. Модернизация в России: конспект [Текст] / О.Н. Яницкий // *Социологические исследования*. – 2011. – № 5. – С. 136-145.

Иностраннные источники

116. Almond G. The Intellectual History of Civic Culture Concept // *The Civic Culture Revisited* / G.A. Almond and S. Verba Eds. 1980. Boston: Little, Brown. – P. 1-36.

117. Almond G., Verba S. *The Civic Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.– 421 p.

118. Berman S. Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis // *Comparative Politics*. – 2001. – January.– P. 231-250.

119. Bourdieu P. Structures, Habitus, Practices / P. Bourdieu // *The Logic of Practice*. Polity Press, 1990. – Book 1.3. – P. 52-65.

120. Bourdieu P. The forms of capital / P. Bourdieu // *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* / [Ed. by J.G. Richardson]. N.Y. : Greenwood Press, 1986.– P. 241-258.

121. Dahrendorf, R. *Class and Class Conflict in Industrial Society* / R. Dahrendorf. — Stanford: Stanford University Press. – 1959. – 358 p.

122. Dacombe, R. Civic Participation // *International Encyclopedia of Civil Society* / Anheier H.K., Toepler S. (Eds.). 1st Edition. New York: Springer, 2010.

123. Giddens A. *The Consequences of Modernity* / A. Giddens. – Cambridge: Polity Press, 1990.

124. Janoski, T. Real civil society (book review) / T. Janoski // *Social Forces*. – 2000. – T. 78. N 4. – P. 1575-1577.

125. Olson M. *The Logic of Collective Action* / M. Olson. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

126. Putnam R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton; Princeton University Pres. –1993. –258 p.

127. Hammer M., Champg J. *Reengineering the Corporation: a Manifesto for Business Revolution* / M Hammer, J. Champg. – N-Y.: HarperCollins, 1993. – 251p.

128. Inglehart R., Baker W. Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values // *American Sociological Review*. –2002. –Vol. 65. –P. 19-51.

129. Rosenblum, N.L. Civil societies: liberalism and the moral uses of pluralism / N.L. Rosenblum // *Social Research*. –1994. – T. 61. № 3. – P. 539-562.

130. Wiktorowicz, Q. Civil society as social control: state power in Jordan / Q. Wiktorowicz // Comparative Politics. – 2000. – Т. 33. № 1. – Р. 43-61.

Диссертации и авторефераты

131. Бражник, Г.В. Формирование и воспроизводство социального капитала сельского населения [Текст]: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04 / Г.В. Бражник. – Белгород, 2014. – 212 с.

132. Гайдуков, Р.И. Интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием [Текст]: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08 / Р.И. Гайдуков. – Белгород, 2012. – 221 с.

133. Клягина, А.А. Гражданская активность россиян в условиях современного политического процесса [Текст]: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / А.А. Клягина. – Ставрополь, 2012. – 180 с.

134. Невеличко, Л.Г. Особенности местных сообществ в социальной структуре российского общества [Текст]: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04 / Л.Г. Невеличко. – Хабаровск, 2012. – 197 с.

135. Рочева, Я. С. Социально-профессиональная идентичность муниципальных служащих [Текст]: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04 / Я. С. Рочева. – Санкт-Петербург, 2010. – 178 с.

Учебное издание

Хрипкова Дианна Вазгеновна
Хрипков Кирилл Александрович

**Общественный контроль в государственном и муниципальном
управлении**

Учебно-методическое пособие для бакалавров по направлению подготовки
38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

В авторской редакции