

MERKULOV Pavel Aleksandrovich, Dr.Sci.(Hist.), Associate Professor; Head of the Chair of Political Science and Public Policy, Orel branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (5a Pobedy Blvd, Orel, Russia, 302028; nio-ranepa57@mail.ru)

FEATURES OF FORMATION OF ADMINISTRATIVE AND POLITICAL ELITE IN CONDITIONS OF THE RUSSIAN SOCIETY TRANSFORMATION

Abstract. The article raises problems of formation of administrative and political elite, actual for domestic political science, in conditions of transformation of the Russian society. The author considered methodological problems of modern researches in the sphere of elite studies and the history and the present of administrative and political elite of Russia. The article also focuses attention on the questions of evolution of power groups in Russia in conditions of socio-political development of the Russian society and structures of the power. The author considers the development and transformations of political elite and counter elite at the regional level, drawing the conclusions concerning interaction of elite and the population and improvement of qualitative structure and increase of efficiency of activity of the modern Russian elite.

Keywords: government, power, power relations, elite, counter elite, administrative and political elites, regional elites, state apparatus, personnel policy, civil society, democracy

УДК 321

МОЛОДОВ Олег Борисович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник лаборатории исследования социальных процессов и эффективности государственного управления Института социально-экономического развития территорий РАН (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, 56-а, o_young8172@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье, подготовленной по материалам мониторинга общественного мнения, проводимого ИСЭРТ РАН, приводится анализ развития институтов гражданского общества на региональном уровне, анализируются проблемы гражданской активности населения и формирования новой идентичности, уровень институционального доверия. Особое внимание автор уделяет формированию регионального экспертного сообщества и организации общественного контроля.

Ключевые слова: гражданское общество, идентичность, некоммерческие организации, гражданская активность, общественный контроль

Актуальность исследования гражданского общества на региональном уровне во многом обусловлена федеративным характером территориального устройства Российской Федерации и развитием местного самоуправления. Эмпирическими данными для данного исследования стали результаты мониторинга, проводимого Институтом социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН), расположенным в г. Вологде.

Очевидно, что в настоящее время имеет место тренд активизации гражданского общества и интереса жителей России к политике, обусловленный, прежде всего, внешнеполитическими причинами, однако говорить о высоких темпах развития гражданского общества пока рано [Бардин, Кокарева, Михайлова

2016: 110]. Еще со времен Аристотеля опорой поступательного экономического и политического развития считается масштабный средний класс. Сложные социально-экономические условия не позволяют превратить этот социальный слой в массовый и сделать его основой стабильности и гражданского общества. Гражданская активность напрямую не зависит от материального положения людей, хотя известной закономерностью является гражданское участие представителей именно среднего класса – вполне обеспеченных и самодостаточных жителей, имеющих свободное время для реализации общественных инициатив [Молодов 2015].

По результатам мониторинга ИСЭРТ РАН доля лиц, относящих себя к людям среднего достатка, среди населения региона с 2013 по 2015 г. снизилась с 44 до 39%. Напротив, удельный вес находящихся в бедственном экономическом положении и относящих себя к категории бедных и нищих имеет тенденцию к росту (с 47 до 51%). Общим для страны трендом в условиях текущего экономического кризиса является невысокая доля представителей среднего класса, имеющая тенденцию к снижению [Малева, Бурдяк, Тындик 2015].

Данные социологического опроса, проведенного ИСЭРТ РАН в 2015 г., наглядно демонстрируют, что жители региона в основном ощущают свою принадлежность к локальному сообществу. «Своими» примерно треть опрошенных считают жителей поселения, в котором они проживают (32%), «близкими, но не своими» – 44%. Только каждый пятый чувствует свою близость с региональным сообществом (22%). При этом население Вологодской обл. демонстрирует высокий уровень отдаленности с жителями страны в целом, тем более с населением суверенных республик, расположенных на пространстве бывшего СССР [Молодов 2016]. Как видится, сплочение населения в основном на уровне ближайшего окружения людей и локального сообщества не способствует его консолидации для решения общих социальных проблем.

Среди основных препятствий для совместных действий выделяется дефицит доверия людей друг к другу и структурам гражданского общества, слабая самоорганизация, атомизированность основной части общества, незначительное число независимых СМИ [Хлеханова 2011: 335]. При этом чем выше межличностное доверие, тем эффективнее гражданское общество выполняет свои функции [Шафранов-Куцев, Давыденко 2011: 11]. Стабильно низкое доверие политическим партиям и местному самоуправлению отражает сложившийся образ этих объектов как неэффективных в вопросах защиты интересов индивидов и групп, содействию в решении насущных социальных проблем [Григоренко 2013: 257; Хлеханова 2011: 334]. С другой стороны, высокий уровень доверия федеральным органам государственной власти объясняется спецификой менталитета россиян, возлагающих особые надежды на верховную власть [Кошарная 2015: 128].

Результаты мониторинга общественного мнения, проведенного ИСЭРТ РАН в 2015 г., свидетельствуют, что жители Вологодской обл. доверяют в первую очередь органам власти, в т.ч. регионального уровня, а индекс доверия общественным институтам остается низким. Более 2/3 горожан доверяют главе государства, 57% – правительству России, 45% – руководству области. Вместе с тем примерно 1/3 доверяют общественным организациям, профсоюзам и СМИ, и только каждый пятый (21%) – политическим партиям и движениям. Существенно ниже по всем показателям уровень доверия государственным и общественным институтам среди жителей сельских территорий.

Институтами гражданского общества являются различные некоммерческие организации (НКО), большинство которых можно отнести к социально ориентированным (СО НКО). На начало 2016 г. в Вологодской обл. официально зарегистрированы 1 943 общественных объединения, из них 559 – общественные

организации. Власти региона содействуют их развитию и создают платформы для дальнейшего взаимодействия. Финансовую поддержку правительства области ежегодно получают отобранные экспертной комиссией СО НКО. В частности, в 2013 г. 64 НКО получили субсидии на сумму 21,9 млн руб., в 2014 г. – 71 (23,7 млн руб.), в 2015 г. – 51 (24,7 млн руб.)¹.

О наличии заинтересованности власти в формировании диалогового пространства свидетельствует постоянное совершенствование законодательной базы, регулирующей данную сферу общественных отношений. В частности, вопросы поддержки СО НКО на уровне региона регулирует Закон Вологодской области от 18 октября 2013 г. № 3184-ОЗ «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций».

Однако, как показывают исследования, наименее успешно НКО взаимодействуют с бизнес-структурами и СМИ, в результате чего страдает их имидж и материальное положение. Это отчасти объясняет незначительную долю участия граждан в деятельности общественных объединений [Молодов 2015].

Несмотря на наличие специальных порталов и сайтов, отдельных публикаций в печатных и электронных СМИ, информация об НКО занимает незначительный объем регионального медиапространства. Контент-анализ областных и местных медиаисточников показал, что приоритетными направлениями при освещении новостей являются культура и спорт, события криминального характера и деятельность государственных органов [Молодов 2014]. Дефицит информации об НКО вызывает ощущение закрытости, недоверия к ним, а в итоге – слабую вовлеченность граждан в их работу.

Как показали результаты опроса, проведенного ИСЭРТ РАН в 2015 г., более трети жителей области ничего не знают об НКО, а сталкивались с ними 11% горожан и менее 1% лиц, проживающих в сельской местности и малых городах. Крайне низкой (не более 5% опрошенных) оказалась степень участия населения в деятельности НКО, а также оценка их влияния на жизнь региона. Вариант ответа «никакого влияния» указали 28% горожан и 19% жителей села, их незначительное влияние отметили 26% и 13% соответственно.

Негативной тенденцией в данной сфере, в значительной степени связанной с введением категории «нежелательных» организаций, стало разделение НКО на «социально ориентированные» («конструктивные») и «политически ориентированные» («деструктивные»). Естественно, что укрепляется запрос государства на «понятные» и «конструктивные» НКО, выступающие не столько критиком власти, сколько ее опорой в политике национальной консолидации [Бардин, Кокарева, Михайлова 2016: 110, 117].

В настоящее время во всех субъектах РФ созданы общественные палаты, которым предоставлены широкие полномочия в сфере общественного участия и контроля. В 2009 г. была сформирована Общественная палата Вологодской области 1-го созыва. Статья 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет в качестве субъектов общественного контроля региональные общественные палаты и общественные советы при органах исполнительной государственной власти. Как отмечают исследователи гражданского общества, создание общественных и консультативных структур в субъектах РФ требует серьезного и продуманного подхода к их формированию [Исаева 2014а: 437]. Однако в ряде регионов общественные советы создавались в императивном порядке на основе нормативного акта субъекта федерации, предусматривающего сроки появления сети данных органов. Основным стимулирующим фактором стало принятие Указа от 7 мая

¹ Портал Правительства Вологодской области. Доступ: <http://vologda-oblast.ru/> (проверено 15.07.2016).

2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», предвосхитившего увеличение числа подобных органов.

Резкий рост темпов создания диалоговых площадок на территории Вологодской обл. отмечается в 2013 г. и в основном касается образования общественных советов. Существуют различные модели их формирования: по согласованию с региональной общественной палатой; с органом исполнительной государственной власти совместно с общественной палатой; с участием общественных организаций и возможностью самовыдвижения кандидатов без участия общественной палаты. Однако ни в одном регионе, кроме Ярославской обл., не предусмотрено вовлечение граждан в процесс формирования общественных советов, поэтому отсутствуют процедуры публичного голосования, а анкеты кандидатов не размещаются в открытом доступе для обсуждения [Исаева 2015: 49].

Различается и степень открытости общественных советов. Только в отдельных субъектах РФ предусмотрен ежегодный доклад и обязанность совета информировать общественность о своей деятельности [Исаева 2015: 51-52].

Ключевым направлением деятельности институтов гражданского общества является осуществление общественного контроля за органами государства и местного самоуправления. Для эффективного общественного контроля требуется сообщество экспертов с активной жизненной позицией, представляющих как интересы общества в целом, так и конкретные некоммерческие организации или территориальные коллективы.

В настоящее время по причине низкой гражданской активности, в т.ч. среди лиц, обладающих соответствующей квалификацией и опытом, ощущается дефицит общественных экспертов. С другой стороны, прослеживается опора власти на существующий «костяк» общественных объединений и их представителей, а также нежелание знакомиться с новыми. Складывается практика региональных властей по формированию диалоговых площадок из уже «положительно зарекомендовавших себя общественников» и созданию провластных НКО [Исаева 2013: 40-41].

Расширение базы экспертов позволит уйти от ситуации, когда независимо от тематического профиля диалоговой площадки ее членами становятся одни и те же люди [Исаева 2014б: 37]. Интересно, что наиболее успешный опыт создания экспертного сообщества отмечается в Вологодской обл., где в 2013–2015 гг. работал экспертный совет при губернаторе области. Кроме того, в настоящее время с целью формирования пула общественных экспертов путем народной оценки реализуется проект «Команда губернатора – команда профессионалов»¹.

Опасность заключается в том, что отсутствие широкой базы общественных экспертов, формальное закрепление известных в регионе общественников на всех создаваемых диалоговых площадках может негативно отразиться как на имидже самих институтов гражданского общества, так и на доверии к органам власти со стороны граждан и НКО [Исаева 2014а: 437]. Дефицит общественных экспертов в Вологодской обл., известной положительными трендами в данной сфере, проявляется в том, что участниками общественных проектов становятся часто одни и те же лица. Перечень экспертов ежегодного проекта «Команда губернатора – Ваша оценка» в 2016 г.² позволяет заключить, что в составе экспертных групп, оценивавших подразделения правительства области, присутствовали в основном члены Общественной палаты и некоторых общественных советов. По нашим подсчетам, в 32 экспертные комиссии были включены 16 членов Общественной

¹ *Официальный сайт Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова*. Доступ: okuvshinnikov.ru (проверено 19.08.2016).

² Там же.

палаты, при этом отдельные эксперты оценивали по несколько департаментов или комитетов (двое – по 4; пятеро – по 3; двое – по 2). Среди иных общественных экспертов 1 работал в составе четырех групп, 5 – трех, 13 – двух. Такая ситуация, на наш взгляд, является одной из причин существенных различий в оценке работы органов исполнительной государственной власти Вологодской обл. населением и экспертным сообществом¹. Если в 2016 г. «народная оценка» деятельности ключевых департаментов (департамента образования, департамента здравоохранения, департамента строительства и ЖКХ) по 5-балльной системе колебалась от 2,5 до 2,8 баллов, то экспертная оценка составляла 4 балла и выше. Это не вполне соответствует состоянию дел в оцениваемых отраслях. Стоит отметить, что наиболее удачным вариантом реализации данного проекта стало бы однократное использование конкретного эксперта для оценки деятельности департамента (комитета) и отрасли хозяйства, где он наиболее компетентен. Возможно, с расширением регионального экспертного сообщества из числа активных граждан этот дефицит будет преодолен.

Таким образом, институционализация новых форм и механизмов гражданского общества в России происходит в основном «сверху», по инициативе государства, однако для его становления важно формирование системы презентации интересов со стороны активных граждан.

Главным условием формирования гражданской активности должна стать всесторонняя поддержка социально ответственных граждан, которые бы чувствовали свою сопричастность ко всему, что происходит вокруг них.

Для повышения эффективности общественного контроля, с одной стороны, требуется воля руководителей властных структур, не всегда заинтересованных в полной открытости и подконтрольности обществу. С другой стороны, необходима целенаправленная работа по воспитанию общенациональной идентичности, гражданской активности и инициативности самих граждан, вовлечению их в реализацию социальных проектов.

Важно повысить степень открытости институтов гражданского общества, в частности предусмотреть участие граждан в процедуре формирования общественных советов. При утверждении кандидатур необходимо учитывать заслуги кандидата в соответствующей сфере деятельности, а также степень его гражданской активности.

Список литературы

Бардин А.Л., Кокарева А.Н., Михайлова Е.В. 2016. Гражданское общество в России: опыт сравнительного анализа. – *Власть*. № 1. С. 109-118.

Григоренко Б.Ю. 2013. Доверие как предмет социологического анализа: социокультурный аспект. – *Знание. Понимание. Умение*. № 1. С. 254-259.

Исаева Е.А. 2013. Нормативно закреплённые диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности. – *Власть*. № 8. С. 39-41.

Исаева Е.А. 2014а. Позитивная динамика развития диалоговых площадок власти и общества в субъектах ЦФО в 2013 г. – *European Social Science Journal / Европейский журнал социальных наук*. № 1(40). С. 434-437.

Исаева Е.А. 2014б. Динамика развития диалоговых механизмов власти и общества в субъектах СЗФО России в 2013 г. – *Власть*. № 1. С. 35-38.

Исаева Е.А. 2015. Механизм формирования общественных советов при органах власти в субъектах России. – *Власть*. № 11. С. 48-53.

¹ Там же.

Кошарная Г.Б. 2015. Институциональное и межличностное доверие в консолидации российского общества. — *Власть*. № 9. С. 125-129.

Малева Т.М., Бурдяк А.Я., Тындик А.О. 2015. Средние классы на различных этапах жизненного пути. — *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 3(27). С. 109-138.

Молодов О.Б. 2014. Региональные и местные СМИ Вологодской области: контент-анализ. — *Проблемы развития территории*. № 2(70). С. 127-136.

Молодов О.Б. 2015. Гражданское участие и общественный контроль: региональный аспект. — *Социальное пространство*. № 2. Доступ: http://sa.vscs.ac.ru/article/1705/full?_lang=ru (проверено 22.08.2016).

Молодов О.Б. 2016. Социальная консолидация в условиях новой общественной реальности: проблема общественной активности и идентичности населения региона. — *Проблемы развития территории*. № 2(82). С. 82-98.

Хлеханова А.А. 2011. Особенности формирования гражданского общества в России: региональный аспект. — *Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова*. № 3. С. 333-339.

Шафранов-Куцев Г.Ф., Давыденко В.А. 2011. Гражданское общество и доверие: общее и различное в теоретическом и практическом контекстах. — *Вестник Тюменского государственного университета*. № 8. С. 6-20.

MOLODOV Oleg Borisovich, *Cand.Sci.(Hist.)*, Senior Researcher of the Laboratory for Studies of Social Processes and Efficiency of Public Administration, Institute of Socio-Economic Development of Territories, Russian Academy of Sciences (56a Gor'kogo St, Vologda, Russia, 160014; o_young8172@mail.ru)

THE PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE VOLOGDA REGION

Abstract. *The article analyzes the problems of the civil society development in modern Russia at the level of separate region. The results of the study show that the obstacles for the interaction between government and society are immature identity of the region's population, low level of institutional trust in public institutions and low civil activity. The passivity of the citizens leads to a situation under which the institutions and mechanisms of social control are created at the initiative of public authorities of federal and regional levels. Mass media also does not promote civil activeness, giving priority to official information and entertainment content. Despite all the attempts to encourage the formation of regional expert community, currently there is a shortage of public experts, which reduces the efficiency of the policy measures in the field of public control. Further development of civil society at the regional level requires a greater public involvement in formation of its institutions, promotion of mutual openness of the government and non-profit organizations, more efforts to involve the population in the implementation of socially important projects, and formation of active view of life and national identity.*

Keywords: *civil society, non-profit organizations, identity, civic participation, public control*
