

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович — доктор философских наук, профессор кафедры социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85; babintsev@bsu.edu.ru)

ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО В «ПРОВИНЦИАЛЬНОМ» РЕГИОНЕ: СПЕЦИФИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Аннотация. На примере «провинциальных» российских регионов рассматривается проблема организации взаимодействия власти и общества. Обосновывается, что в нестабильной социальной среде налаживание такого взаимодействия становится важнейшей потребностью, а отказ от него минимизирует возможности стратегического развития. Автор формулирует вывод, что для современных российских регионов характерно противоречие между максимально подвижным, неустойчивым социумом и формально-бюрократической системой управления. Наличие данного противоречия существенно затрудняет процесс взаимодействия власти и гражданского общества. В статье доказывается, что региональная бюрократия в силу особенностей ее диспозиции не готова к реальному сотрудничеству с общественностью. Эта практика зачастую принимает имитационный характер, что в условиях пассивности граждан и низкого уровня их доверия к институтам управления, как правило, придает ей манипулятивный характер.

Ключевые слова: «провинциальный» регион, социальная нестабильность, хаос, гражданское общество, гражданское участие, бюрократия, власть

Характер современных процессов глобального и локального характера формирует вызовы, требующие изменения практик взаимодействия региональной власти и общества. Под регионом в данном случае понимается субъект Российской Федерации, выступающий «как исторически сформировавшееся социокультурное территориальное сообщество во взаимосвязи его социальных и культурных параметров» [Лапин 2006]. Общее представление о характере этих вызовов вполне может быть описано в рамках представления о неравновесном турбулентном хаосе, в котором, по определению И. Пригожина и И. Стенгерса, «число макроскопических пространственных и временных масштабов столь велико, что поведение системы кажется хаотическим» [Пригожин, Стенгерс 1986: 225].

Предлагается возможным выделить три наиболее значимых, на наш взгляд, предпосылки хаотизации социальной реальности. Во-первых, это перманентный экономический кризис, одним следствием которого является то, что любой хозяйственный субъект работает в среде не калькулируемого риска, минимизирующей возможности прогноза и выстраивания долгосрочной стратегии развития. Во-вторых, это дестабилизация социальной структуры общества, в ходе которой постепенно, но неуклонно размываются устойчивые социальные статусы. На макроуровне массовым явлением становится так называемый прекариат, представляющий собой слой людей, у которых отсутствуют надежная профессиональная ориентация, гарантии труда, ощущение солидарности труда, на этом фоне формируется так называемый профессиональный диссонанс [Стэндинг 2014: 20-30]. На микроуровне люди все чаще самоорганизуются в сетевые сообщества, деятельность которых перемещается в виртуальную среду. Их специфическими характеристиками являются нестабильность, подвижность, условность институционализации. В-третьих, это ревизия представлений о сущности человека, выражающаяся в формировании и распространении концепции трансгуманизма, сторонники которого выдвигают требование фундаментального преобразования человека [Ицков 2014: 9]. Распространение подобных идей способствует формированию в массовом сознании когнитивного диссонанса, тем более что в современной России отсутствует консенсус относительно общезначимых

ценностей и жизненных смыслов. В частности, социологическое исследование «Оценка эффективности реализации стратегии «Формирование регионального солидарного общества»», проведенное кафедрой социальных технологий НИУ БелГУ в 2015 г. в Белгородской обл. ($N = 1\ 000$, статистическая погрешность 2%), показало, что лишь справедливость является ценностью, значимой для относительного большинства респондентов (44%). Все остальные ценности (духовность, общественная мораль, законность, служение Отечеству, патриотизм, культура общения, безопасность, благосостояние, открытость власти, солидарность, толерантность) не получили поддержки более 22% белгородцев.

Состояние неравновесного турбулентного хаоса обуславливает высокий уровень социальной нестабильности. При этом система управления по-прежнему остается бюрократической, т.е. иерархической, максимально формализованной, опирающейся на нормативно закреплённые статусы и роли. Более того, имеются достаточные основания утверждать, что степень формализации и бюрократизации системы государственного и муниципального управления в России в последние годы даже усилилась. Связано это, в частности, с административной реформой, к числу задач которой относилась стандартизация и регламентация государственных функций. Но, упрощая процесс взаимодействия государственных органов и населения, стандарты и регламенты ограничили способность государственных (да и муниципальных) структур к изменениям.

Можно утверждать, что в современном обществе все яснее оформляется противоречие между максимально подвижным, неустойчивым социумом и формально-бюрократической системой управления. Оно становится все более очевидным для административно-управленческой элиты и не может не стимулировать ее (зачастую вопреки желанию) к поиску новых, эффективных моделей управления, включающих в качестве самостоятельного элемента системное взаимодействие с обществом. Отражением данного стремления является распространение идей гражданского участия, краудсорсинга, «народной экспертизы», общественного контроля. Натужный поиск гражданских инициатив становится одним из модных трендов в системе управления в силу нескольких причин.

Прежде всего, к этому побуждает развитие информационно-коммуникационных технологий, разрушивших информационную изоляцию власти, вынужденной становиться открытой, а следовательно, искать возможности сделать публичный диалог с населением максимально приемлемым для себя по формам и результатам. Не менее важно и то, что управление в нестабильной среде требует дополнительных ресурсов – не только материального, но социального и интеллектуального характера. Гражданское общество (или то, что, по меньшей мере, понимается под ним) рассматривается в качестве их дополнительного источника, тем более что интеллектуальный потенциал административно-управленческой элиты остается довольно низким. Включая население в управленческий процесс, власть пытается разделить ответственность на случай возможной социальной катастрофы, возможность которой не только не исключается, но рассматривается как вполне реальный сценарий развития.

Наконец, нельзя не учитывать и имиджевый фактор. Курс на сближение органов власти различных уровней с населением, продекларированный, в частности, в качестве одной из задач административной и муниципальной реформ, создает привлекательный образ системы управления как структуры, ориентированной на постоянное улучшение качества жизни граждан, совершенствование практики оказания государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, интенсификацию взаимодействия власти и общества следует

рассматривать как устойчивую тенденцию, один из приоритетов в развитии системы государственного и муниципального управления.

Безусловно, сложившаяся ситуация по-разному воспринимается на общегосударственном уровне и уровне субъектов РФ. Рассматривая ее региональный аспект, нельзя не учитывать несколько обстоятельств.

Во-первых, поскольку 85 российских регионов заметно различаются между собой в социально-экономическом, этнокультурном и даже политико-административном отношении, вызовы, обусловленные турбулентной нестабильностью, неоднозначно воспринимаются региональными элитами и региональным сообществом в целом. Статус региона, характер региональных проблем и в значительной мере качество регионального управления определяют масштаб проявлений нестабильности и, соответственно, остроту реакции на них со стороны элит. В столичных регионах (Москва, Санкт-Петербург), а также в субъектах РФ, сформированных вокруг мегаполисов, сближающихся с ними по многим характеристикам (например, Нижегородская обл., Татарстан), хотя бы в силу большей включенности в глобальные сети, потенциальная возможность хаотизации значительно выше, чем в «провинциальных»¹, а необходимость реагировать на нее – острее.

Сосредоточение в столицах федеральных органов власти означает высокое аффилирование с ними региональных структур и, соответственно, повышенную ответственность за свои действия. Столичная власть в результате не может замыкаться на внутренние процессы, но должна активно реагировать на внешние вызовы. Напротив, элита «провинциального» региона воспринимает большую часть опасностей и угроз опосредованно, следуя в фарватере федеральных и столичных структур. Уровень ответственности здесь существенно ниже², а потому меньше готовность к поиску новых моделей управления. В силу этих обстоятельств для региональной административно-управленческой элиты существует искушение имитировать решения и действия, направленные на разрешение противоречия между усиливающейся нестабильностью социума и сохраняющейся (даже усиливающейся) формализацией системы государственного и муниципального управления.

Во-вторых, «провинциальные» регионы, как уже отмечалось, неоднородны не только по уровню своего развития, но и по степени мобилизации регионального сообщества, его готовности действовать в условиях нестабильности. Элиты некоторых из них даже в ситуации нестабильности продолжают функционировать в привычном режиме, в других ведется поиск (возможно, не всегда удачный) новых моделей взаимодействия власти и общества.

В частности, в Белгородской обл. в 2010–2011 гг. была разработана концепция формирования солидарного общества, которое рассматривалось «как система межличностных и межгрупповых отношений субъекта Российской Федерации, основанная на осознании их участниками общности идеологии, интересов, ценностей и жизненных смыслов, взаимной поддержке, лояльности и сотруд-

¹ К числу «провинциальных» регионов мы относим субъекты РФ, центрами которых являются города с населением менее 1 млн чел., не являющиеся крупными промышленными центрами. Понимая условность данного критерия, мы не считаем его абсолютным, но вместе с тем полагаем необходимым подчеркнуть наличие специфики большинства административно-территориальных образований России. Их «провинциальность» не является свидетельством ущербности или отсталости, но лишь означает своеобразность самоорганизации региональных сообществ (в частности, более высокий относительно столиц уровень солидарности), диспозиций гражданских институтов (например, выраженность установки на конформизм), характера взаимоотношений элиты и основной массы населения (патернализм). В качестве примера «провинциального» региона мы рассматриваем Белгородскую обл., на материалах которой построена данная статья.

² Определенные исключения в данной связи составляют приграничные регионы, находящиеся в зонах потенциальных и реальных конфликтов, в частности регионы, граничащие с Украиной.

ничестве в достижении позитивных общественно значимых целей»¹. На основе концепции утверждена Стратегия «Формирование регионального солидарного общества» на 2011–2025 годы. Стратегия предусматривает решение комплекса задач, таких как:

- консолидация общества на основе идей и идеалов, созидающих духовно-нравственное, морально-политическое и культурное пространство региона, а также формирующих патриотизм граждан;

- укрепление атмосферы социального оптимизма, 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.

Несмотря на то что сама идея Стратегии вызывала и вызывает критику [Разработка и реализация... 2014], она все же представляет попытку региональных властей найти решение возникающих в нестабильной среде проблем. Сожаление в данной связи вызывает лишь то, что подобные попытки, как правило, осуществляются несистемно, без достаточного научного обоснования, хотя бы уже потому, что в провинциальных регионах ощущается дефицит ученых – специалистов в области управления, особенно тех, кто не только способен к теоретическим разработкам, но знает реальную практику администрирования, вхож в коридоры власти, к чьему мнению прислушиваются руководители и чиновники.

Таких специалистов в свое время необходимо было специально готовить, опираясь на потенциал региональных вузов, создавая для ученых площадки, на которых они могли бы апробировать свои идеи, вести дискурс по ключевым проблемам. Однако целенаправленно этой работой региональные власти занимались крайне редко, в т.ч. и потому, что в последние годы многие работники органов государственного и муниципального управления сумели получить ученые степени, что в ряде случаев породило у них уверенность (часто иллюзорную) в собственной теоретической компетентности, и, соответственно, обесценило статус внешних экспертов.

В-третьих, рассматривая проблему взаимодействия региональной власти и общества, нельзя не учитывать ориентации массового сознания. По нашему мнению, здесь следует выделить несколько важных обстоятельств. Первое связано с довольно низким уровнем доверия различным властным институтам. Так, исследование «Оценка эффективности реализации стратегии “Формирование регионального солидарного общества”» показало, что за исключением губернатора остальные властные институты балансируют между легитимностью и нелегитимностью, т.к. доли доверяющих и не доверяющих им граждан приблизительно равны. Но даже институт губернатора испытывает существенные проблемы с доверием (отметим, что белгородский губернатор, согласно рейтингам, относится к числу наиболее успешных в России). В 2015 г. ему доверяли 48% респондентов; правительству области доверяли 32% опрошенных, Белгородской областной

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

думе — 29%; главам местного самоуправления городского округа (муниципального района) — 32%; главам городского (сельского) поселения — 36%; депутатам муниципальных советов — 31%; членам земских собраний — 20%.

Парадоксально, но сравнительно низкий уровень доверия граждан к власти сочетается с отчетливо выраженной подданнической установкой, которая проявляется в ориентации на руководителей и лидеров авторитарного типа, в готовности следовать за ними, выполнять их распоряжения и указания. В силу данного обстоятельства положение «первого лица», руководителя в области изначально легитимировано его статусом, и он непосредственно или через чиновничий аппарат способен оказывать мощное, нередко решающее воздействие на общественное сознание.

Фиксация эффекта такого воздействия имеет и ряд негативных следствий. В сознании многих государственных и муниципальных служащих это трансформируется в убежденность, что авторитет «первого лица» способен компенсировать издержки деятельности бюрократической машины. Подобная убежденность не стимулирует поиск нетрадиционных управленческих решений и, что особенно опасно, побуждает рассматривать любые несоответствия между картиной, сложившейся в голове чиновника, и точками зрения, представленными реальными или потенциальными оппонентами, как проявление злого умысла или (в лучшем случае) заблуждение.

Такая позиция изначально минимизирует возможность диалога власти и общества как равноправных субъектов, порождая в массовом сознании убежденность в невозможности что-либо поменять жизни субъекта РФ и снижая уровень неформального общественного участия. Здесь уместно привести данные исследований ФОМа, согласно которым «более 90% россиян не проявляли в последние два года никакой политической или гражданской активности. 95% опрошенных не состояли в партиях и не собирали подписи в поддержку какого-либо политика, 94% — не агитировали за или против какой-нибудь законодательной инициативы, 91% — не были ни наблюдателями на выборах, ни добровольцами или волонтерами, не участвовали ни в деятельности НКО, ни в каких-либо массовых акциях. Исключение из этого правила — решение общественных проблем по месту жительства (этим занимались 27%) и помощь незнакомым людям (72%)»¹.

Иногда утверждается, что, несмотря на минимальное реальное участие в общественном процессе, граждане все же хотели бы в него включиться. Так, согласно данным тех же специалистов ФОМа, «о потенциальной готовности поучаствовать в некоторых акциях заявляет гораздо больше респондентов»².

Но нельзя не отметить, что готовность к участию резко снижается, когда речь идет о непосредственном взаимодействии с властью, в частности о контроле за ее деятельностью. Так, проведенное Д.В. Давтян исследование в Белгородской обл. «Технологии гражданского контроля в практике местного самоуправления: сущность, механизмы реализации, социальные следствия» (май — июнь 2013 г., опрошены 700 жителей области, 400 муниципальных служащих, 30 экспертов) показало, что лишь 8,58% респондентов на вопрос: «Хотели бы Вы участвовать в осуществлении контроля за властью на уровне Вашего города (поселка, села)?» — ответили «определенно да»; 20,03% белгородцев не желают участвовать в контрольной деятельности и выбрали вариант ответа «определенно нет»; более 50% респондентов выбрали такие варианты ответа, как «скорее да, чем нет» (29,33%) и «скорее нет, чем да» (30,62%) [Давтян 2015: 78].

¹ Социологи ФОМа: Гражданская и политическая активность россиян упала практически до нуля. — *Ведомости*. Доступ: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/09/11/grazhdanskaya-passivnost> (проверено 22.10.2016).

² Там же.

Безусловно, пассивность большей части регионального сообщества в отношении участия в управлении объясняется не только низким уровнем доверия к власти. Не меньшее значение имеет и то, что эта деятельность не относится к числу приоритетных интересов граждан. Более того, лежащие в ее основе ценностные регуляторы остаются для большинства из них непонятными и чуждыми, а инициированные органами государственного и муниципального управления проекты представляются своего рода «игрой в бисер» – уделом оторванных от реальности чиновников, решающих личные и корпоративные проблемы. В этом проявляется принципиально значимый смысловой коммуникационный барьер между властью и региональным сообществом, который не могут разрушить усилия, направленные на повышение уровня информационной открытости государственных и муниципальных органов.

Примечательно, что разрушать этот барьер реально не пытается значительная часть участников взаимодействия как со стороны власти, так и общества. Впрочем, это утверждение не является безусловным для всех акторов, диспозиции которых порой значительно расходятся. Так, имеет место диспозиция «первых лиц» регионов, которые фактически несут ответственность за стратегическое развитие субъектов РФ и способны (хотя и в различной степени) понимать необходимость системного диалога с населением. Региональные руководители (а вслед за ними и некоторые руководители муниципальных образований) часто интуитивно, а гораздо реже – с опорой на экспертное мнение пытаются овладеть «консенсусным языком» в общении с гражданским обществом и инициировать формирование институциональной основы диалога. При этом, с одной стороны, используются возможности общегосударственных структур (общественные палаты, общественные советы), с другой – создаются региональные институции (проекты: «Народная экспертиза» в Белгородской обл., «Портал неравнодушных» – в Липецкой, «Карта безопасного детства» – в Пермском крае, «Гражданский патруль» – в Новосибирской обл.).

Решаются эти задачи, как правило, не последовательно, поскольку реализуются через бюрократический аппарат, многие работники которого либо не усматривают необходимости в системном и реальном взаимодействии с обществом, либо, понимая его важность, тем не менее, имитируют общественный диалог.

Причины такого отношения разнообразны и в значительной степени определяются не личными качествами чиновников, якобы намеренно торпедирующих идею системного взаимодействия с обществом, но общей логикой функционирования системы управления. В данном случае, на наш взгляд, играют роль несколько факторов, характеризующих бюрократический хронотоп, под которым понимаются сложившиеся в сознании большей части государственных и муниципальных служащих типичные целостные пространственно-временные образы социальной среды в единстве ее прошлого, настоящего и будущего.

Прошлое в них детерминировано бюрократической инерцией, в основе которой лежит представление о том, что технологии, которые традиционно работали, будут работать в настоящем и будущем, а нововведения – это всего лишь воспроизводство некогда апробированных образцов. В силу такого подхода в качестве «универсальной отмычки» для любых проблем предлагается административное усмотрение, представляющее собой уложенную в рамки правил волю руководителя. В подобной конструкции нет места реальному гражданскому участию за исключением случаев, когда необходимо одобрить принятые управленческие решения.

Настоящее определяется ситуацией, точнее, практической потребностью в чиновничьей интерпретации – «интересами дела», которые оказываются выше

соображений абстрактного (в этой же интерпретации) характера. К таким соображениям, в частности, относится и тезис о гражданском участии в управлении, воспринимаемом в качестве допустимого, если оно не мешает решению текущих задач.

Будущее мыслится как иллюзорная симфония власти и общества, в которой властные структуры солируют, а региональное сообщество выступает в качестве хоровой поддержки, участвуя в решении частных проблем, но не покушаясь на фундаментальные устои региональной системы управления. Пределы участия в этом случае должны определяться властью, осуществляющей предварительную селекцию допущенных к нему граждан. Лица, не вполне адекватные властным критериям, косвенно и внешне гуманно вытесняются на обочину общественно-политической жизни (маргинализируются), тем более что современные социальные технологии позволяют делать это максимально эффективно.

Несомненно, «первые лица» регионального управления, как правило, обладают интеллектуальным потенциалом, позволяющим им выйти в своих представлениях за пределы чиновничьего хронотопа. Однако обретаемая в этом случае относительно высокая степень возможности выбора решений и действий может вполне оказаться химерической, поскольку в настоящее время региональный руководитель не имеет иного инструмента для их реализации, кроме бюрократического аппарата. А тот способен нивелировать любую нестандартную идею, превратив ее в свою противоположность и даже доведя до абсурда. При этом будет обеспечена видимость формального соответствия используемых практик планам «первого лица». Это значит, что взаимодействие власти и общества будет осуществляться по привычной для власти имитационной схеме, элементами которой являются установление (по умолчанию) границ гражданской активности и их постоянная коррекция; изначальное определение спектра проблем, на которые активность должна быть направлена; селекция общественных лидеров путем поддержки «удобных» для власти и минимизации возможностей самореализации «неудобных»; фабрикация информационно-аналитических массивов, подтверждающих позиции власти (заказные исследования общественного мнения) и блокирующих возникновение нежелательных; продвижение идеи общественного консенсуса при отказе от решения проблем, свидетельствующих о высоком уровне социальной несправедливости. В сущности, это означает манипуляцию региональным сообществом, которая в современных условиях объективно противоречит интересам не только большей части населения, но и региональных элит.

Список литературы

Давтян Д.В. 2015. *Реализация гражданского контроля в практике местного самоуправления*: дис. ... к.соц.н. Белгород: НИУ БелГУ. 211 с.

Ицков Д.И. 2014. «Общественное движение «Россия 2045» и глобальное будущее. — *Глобальное будущее 2045: Антропологический кризис. Конвергентные технологии. Трансгуманистические проекты*: материалы I Всероссийской конференции. Белгород. 11–12 апреля 2015 г. М.: Канон+; РООИ «Реабилитация».

Лапин Н.И. 2006. Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования. — *Социс. Социологические исследования*. № 8. С. 25-34.

Пригожин И., Стенгерс И. 1986. *Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой*. М.: Прогресс. 432 с.

Разработка и реализация стратегии формирования солидарного общества в Белгородской области (под науч. ред. В.П. Бабинцева). 2014. Белгород: Константа. 58 с.

Стэндинг Г. 2014. *Прекариат: новый опасный класс*. М.: Ад Маргинем Пресс. 328 с.

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

AUTHORITY AND SOCIETY IN THE PROVINCIAL REGION: SPECIFICS OF INTERACTION

Abstract. The article considers the problem of organization of interaction between authority and society on the example of provincial Russian regions. The article justifies that in an unstable social environment, establishing of such interaction becomes the major requirement, and the refusal of it minimizes possibilities of the strategic development. The author formulates the conclusion that modern Russian regions are characterized by the contradiction between a dynamic, unstable society and a formal-bureaucratic system of administration. The existence of this contradiction significantly complicates the process of the interaction between power and civil society. The article proves that the regional bureaucracy owing to the features of its dispositions is not ready to real cooperation with the society. This practice often takes the imitative nature, which in conditions of the passivity of citizens and the low level of trust in the institutions of governance, as a rule, gives it the manipulative nature.

Keywords: provincial region, social instability, chaos, civil society, civil participation, bureaucracy, power

СОЛОДОВНИК Любовь Владимировна — доктор философских наук, профессор Донского государственного технического университета (344000, Россия, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1; lu.sol@mail.ru)

ЗАЯЦ Павел Всеволодович — кандидат исторических наук, доцент Южного федерального университета (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону, Большая Садовая ул., 105/42; pavelzajats@gmail.com)

СОЦИОКОММУНИКАТИВНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗБАЛАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СИТУАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы развития современного российского общества, анализируются качественные характеристики социокоммуникативных предпосылок разбалансирования социальной ситуации через их мифологизацию. Авторы осмысливают социальную реальность в системе координат коммуникативного управления. Раскрываются аспекты формирования внешних раздражителей ценностно-нормативного механизма сбалансированных социальных отношений как главной угрозы социальной стабильности в стране. Фокусируется внимание на том, что коммуникативная инфраструктура занимает важнейшее место в гарантировании его целостности. Авторы подходят к анализу заявленного проблемного поля с точки зрения междисциплинарных практик, которые опираются на методы публичного администрирования и коммуникативного управления.

Ключевые слова: гуманитарное знание, социальный диагноз, прогнозирование, коммуникативное управление, социокоммуникативные факторы, социальное информационное пространство

В 2017 г. наступает знаковая историческая дата — столетие Великой Октябрьской социалистической революции (или октябрьского большевистского переворота).