

to influence the parameters of privatization and through them – to economic restructuring.

Keywords: public-private partnership (PPP), privatization, public sector, private sector, state property, structural change in economy

УДК 316.621

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

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

РЕАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Аннотация. В статье рассматривается проблема технологических решений, которые способны расширить возможности применения гражданского контроля в условиях местного самоуправления в России. Подчеркивается, что развитие контролирующих практик требует стратегического подхода и решения связанных с этим основных задач. Авторы обосновывают целесообразность разработки и реализации муниципальной стратегии развития гражданского контроля, инициированной общественной палатой муниципального образования.

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

Обосновывая в предыдущей статье сложность проблемы внедрения гражданского контроля в практику местного самоуправления [Бабинцев, Давтян 2016], мы, тем не менее, в принципе не отрицали саму возможность развития контролирующих практик. Но довольно очевидно, что процесс решения данной задачи может носить только долгосрочный системный характер. Бессмысленно рассчитывать на то, что жители муниципальных образований уже в ближайшей перспективе будут регулярно отслеживать действия власти и оценивать их не только с точки зрения личных потребностей, но и общественных интересов. Попытки принудить их к этому административными мерами, что нередко имеет место, поскольку муниципальные власти стремятся учитывать модную новацию – форсированное строительство гражданского общества, ведут, как уже отмечалось, к имитациям.

Серьезный, не конъюнктурный подход, по нашему мнению, предполагает разработку и реализацию на уровне городских округов и муниципальных районов стратегий развития гражданского контроля. Стратегию следует рассматривать как приоритетный долгосрочный муниципальный проект, т.е. локализованное по месту и времени нововведение, содержание которого определяется тезаурусом его инициаторов [Луков, Луков 2013: 109].

Однако проблемы начинают возникать с самого начала формулировки идеи о необходимости стратегии. Вопрос, в частности, в том, кто способен выступать инициатором и заказчиком проекта. Мы полагаем, что в оптимальном варианте инициатива должна исходить от общественной палаты муниципалитета, которая вполне может создать проектную группу, включающую в себя, наряду с предста-

вителями общественности и экспертами, депутатов представительного органа и — естественно — муниципальных служащих.

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. Подчеркнем еще раз, что речь идет именно о поиске системных решений. И это, в свою очередь, предполагает, что стратегия должна предусматривать взаимосвязанное технологически корректное воздействие на все аспекты процесса реализации гражданского контроля. И именно стратегический подход является необходимым условием результативности применяемых технологий, поскольку «технологии полезны тогда, когда они реализуются в рамках разумной стратегии и с учетом конкретных исторических, экономических, географических и иных условий» [Клачков, Подъяпольский 2014: 61].

Представляется, что в структурном отношении стратегия как социальный проект должна предусматривать 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 процедур реализации гражданского контроля.

Каждая из этих задач объемна, но наиболее сложной является задача формирования ценностно-смысловых комплексов, ориентирующих жителей муниципального образования на гражданское участие. 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. Программа будет работать на будущее, однако, мы полагаем, что уже сегодня необходимы действия, позволяющие корректировать распространенные в муниципальных сообществах стереотипы и представления.

Такие действия мы связываем с организацией равноправного и аргументированного ценностного диалога с общественностью, предполагающего не единство, а взаимное оппонирование не совпадающих между собой, но близких ценностей. Эта установка 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 характер. Акцент на провоцирующем характере стартера гражданского контроля в муниципальном образовании необходим потому, что одной из доминантных характеристик массового сознания являются равнодушие и безразличие. При наличии такой установки многие даже вполне продуктивные идеи остаются нереализованными, поскольку не вызывают не только позитивного, но и негативного общественного отклика.

Такой вызов мы связываем с идеей формирования солидарного общества, разработанной и реализующейся в настоящее время в Белгородской обл. Речь идет о создании 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.

Солидарность не означает достижение единомыслия (в духе К. Пруткова), унификации ценностей и смыслов. По сути своей это «в определенной степени категория воображаемая», не идеальная и не завершенная [Исаев 2009: 4]. Кроме того, подлинно солидарными могут быть только внутренне свободные люди, осознавшие себя в качестве уникальных и потому способных к активным действиям личностей. Истинная солидарность – это солидарность граждан, исключая социальный паразитизм и сервильность, реальная взаимная поддержка друг друга и взаимная ответственность, несмотря на «разномыслие».

Таким образом, на уровне муниципальных образований целесообразна разработка планов, предусматривающих действия, направленные на консолидацию местного сообщества.

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

1. Утверждение солидарных отношений на муниципальном уровне существенно наращивает социальный капитал местного сообщества, усиливая его позиции в диалоге с властью;

2. Идея солидарности органически связана с идеей справедливости. Авторы белгородской концепции солидарного общества полагают, что «формирование солидарного общества предполагает установление социально справедливого распределения ответственности за судьбы России и региона между различными в статусном отношении группами и индивидами»¹. Но именно ощущение дефицита справедливости может служить существенным мотиватором гражданского участия и гражданского контроля за властью;

3. 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, а традиционные идеи не затрагивают глубинных установок человека, такой отклик, даже если он носит негативный в содержательном отношении характер, важен для индуцирования социальной активности.

Внедрение гражданского контроля требует наращивания потенциала субъектности социально-сетевых сообществ. Именно они обладают наиболее широкими возможностями для действительного, а не имитационного контролирующего воздействия, поскольку, как отмечает Э. Тоффлер, имеют горизонтальный, а не вертикальный характер, адаптивны, а лидерство в них основано на компетентности и личностных качествах [Тоффлер 2009: 244–247].

В настоящее время на муниципальном уровне начинают предприниматься

¹ Концепция формирования регионального солидарного общества. Доступ: <http://forum.euroregion.ru/index.php?topic=1307.0> (проверено 12.12.2015).

меры по поддержке этих формирований¹. Но у местных властей, как правило, отсутствует ясное представление о специфике «сетегенеза» и возможностях воздействия на него. Поэтому представляется целесообразной разработка алгоритма регулирования социально-сетевых взаимодействий в условиях муниципального образования.

Продвинуться в деле наращивания потенциала субъектности социальных сетевых сообществ будет невозможно без развития культуры доверия на местном уровне как необходимой предпосылки формирования общественного согласия и консолидации, наращивания социального капитала. А именно социальный капитал, как уже отмечалось в предыдущей статье [Бабинцев, Давтян 2016], является реальной основой для включения людей в контролирующие практики. Мы полагаем, что на муниципальном уровне целесообразна разработка и реализация проекта «Культура доверия».

Однако довольно очевидно, что даже в случае готовности и способности граждан участвовать в гражданском контроле, их намерения не принесут результата в случае противодействия (отрытого или скрытого) со стороны чиновников. В настоящее время большинство муниципальных служащих психологически не готовы к контролируемому воздействию со стороны общественных структур. Если возможность и необходимость внешнего контроля признается ими, то только со стороны вышестоящих государственных органов. Вполне понятно, что в основе такой установки лежат чисто эгоистические и корпоративные ситуативные интересы, над которыми чиновник не может подняться, даже если это объективно необходимо с точки зрения исторической перспективы и его личной судьбы в будущем.

Мышление современного муниципального служащего в абсолютном большинстве случаев совершенно лишено рефлексивной составляющей. Между тем системная рефлексия в условиях высокого уровня социальной нестабильности, многократно повышающей «цену ошибок» в ходе принятия решений, является необходимым элементом стратегического планирования и прогнозирования. Без критической самооценки, сопровождающейся готовностью учесть позиции максимально возможного числа представителей муниципального сообщества, развитие лишается долгосрочной перспективы.

Но способность к рефлексивному 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

¹ Например, в 2014 г. в г. 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 г. реализуется муниципальная целевая программа «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде». В осуществление программы включены все муниципалитеты области. Как уже отмечалось, во всех муниципальных районах области сформированы общественные палаты (в том числе и молодежные). С 2005 г. в городском округе город Белгород проводятся конкурсы муниципальных социальных грантов с целью привлечения общественных объединений, некоммерческих организаций к решению социальных проблем.

только клиентам-потребителям, но рассматривать ее как открытость новым идеям, науке, экспертному сообществу [Бабинцев 2014: 64]. 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 предвидения 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» [Болотова, Кукор 2006: 117]. В сознании муниципального служащего 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 нерелексивности путем поддержки интеллектуальных экспертных структур.

В технологическом отношении информационной открытости муниципалитетов будут способствовать меры, реализуемые на уровне городских округов и муниципальных районов:

1) 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;

2) мониторинг средств массовой информации, как муниципальных, так и общественных, по всему комплексу социально-экономических и общественных проблем;

3) 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;

4) 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 процессе своего осуществления гражданский контроль за деятельностью органов местного самоуправления может реализовываться посредством различных процедур. Наиболее перспективными, на наш взгляд, 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, хозяйствующими субъектами [Бельский 2009: 85]. Для его осуществления необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, есте-

ственно, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну, т.е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий властей всех уровней [Нисневич 2010: 46]. 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.).

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: 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.

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 участию в них 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, т.к. к их числу относятся общественные обсуждения, общественная проверка, журналистское расследование и иные формы, не противоречащие законодательству РФ. Однако ни одна из них не будет эффективной при отсутствии готовности граждан контролировать органы власти и способности представителей последних понять необходимость участия общественности в процедурах, которые, казалось бы, давно и прочно монополизированы чиновниками.

Список литературы

Бабинцев В.П. 2014. Формирование интеллектуального сообщества как условие развития Белгородской городской агломерации. – *Белгородская городская*

агломерация как субъект опережающего развития: сборник материалов научно-практической конференции. Белгород: Константа. С. 64-69.

Бабинцев В.П., Давтян Д.В. 2016. Гражданский контроль в практике местного самоуправления: социокультурный аспект. — *Власть.* № 2. С. 29-34.

Бельский В.Н. 2009. Субъекты социальной активности в сфере местного самоуправления. — *Среднерусский вестник общественных наук.* № 1. С. 85-89.

Болотова Л.С., Кукор Б.Л. 2006. Интеллектуальные информационные технологии поддержки принятия решений в муниципальном управлении. — *Устойчивое развитие муниципального образования: теория, методология, практика.* М. С. 115-124.

Исаев И.А. 2009. *Солидарность как воображаемое политико-правовое состояние.* М.: Проспект. 175 с.

Клачков П.В., Подъяпольский С.А. 2014. *Гуманитарные технологии и целостность государства.* М.: Ленанд. 528 с.

Луков, Вал.А., Луков Вл.А. 2013. Тезаурус как ориентационный комплекс. — *Знание. Понимание. Умение.* № 2. С. 107-110.

Нисневич Ю.А. 2010. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России. — *Право и государство: теория и практика.* № 4. С. 42-48.

Тоффлер Э. 2009. *Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века.* М.: АСТ; АСТ Москва. 672 с.

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

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

REALIZATION OF CIVIL CONTROL IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A TECHNOLOGICAL PROBLEM

Abstract. *The article considers the technologies that can empower the implementation of civil control in actual practice of the local self-government in Russia. The authors emphasize that the development of regulatory practices requires a strategic approach and is connected with the solving its major tasks. The article shows the need in implementation of municipal strategies of civil control, initiated by the municipal officials and the Public Chamber.*

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