УДК: 316.77 DOI: 10.22394/2071–2367–2018–13–2–12–22

ВЛАСТНО–ОБЩЕСТВЕННЫЕ КОММУНИКАЦИИ В РЕГИОНЕ: ВОЗМОЖНА ЛИ КОНСТРУКТИВНАЯ СИСТЕМА?

Бабинцев В.П. [1]

Цель статьи – рассмотреть проблемы формирования системы конструктивных коммуникаций между властью и обществом в условиях российского региона.

Определяются проблемы, характеризующие современное состояние коммуникаций, связанные с низким уровнем информационной открытости институтов власти и низкой гражданской ответственностью населения.

Доказывается, что современная региональная бюрократия в силу специфики своего статуса не готова к налаживанию конструктивных коммуникаций. В то же время общественные объединения мало готовы к участию в диалоге с властью.

В результате исследования автором обосновывается идея формирования системы конструктивных коммуникаций власти и общества в регионе на основе прямого взаимодействия «первых лиц» и гражданских объединений непосредственно либо через интеллектуальное сообщество. Предлагаются критерии определения конструктивности коммуникаций: содержательный, формальный и технологический.

Ключевые слова: власть, общество, гражданское общество, коммуникации, общественные объединения, интеллектуальное сообщество, манипуляции, имитации.

Бабинцев Валентин Павлович – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социальных технологий Института управления, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, адрес: 308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, д. 85, e–mail: babintsev@bsu.edu.ru

COMMUNICATIONS BETWEEN THE AUTHORITIES AND THE PUBLIC IN THE REGION: IS THE CONSTRUCTIVE SYSTEM POSSIBLE?

BABINTSEV V. P. – Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Head of the Department of Social Technologies of the Institute of Management of the Belgorod State National Research University (Russian Federation, Belgorod), e–mail: babintsev@bsu.edu.ru

The purpose of the article is to examine the problem of an establishing of constructive communication system between the authorities and the society in the Russian region conditions.

Some problems are determined that characterize the current state of communications, which are connected with a low level of the information openness of governance' institutions and a low level of people's civic responsibilities.

It is proved that the modern regional bureaucracy because of its specific status is not ready to establish constructive communications. At the same time, public associations are not ready to participate in a dialogue with the authorities.

As the result of the research, the author justifies the idea of forming a system of constructive communication of power and society in the region on the basis of direct interaction of "first persons" and civil associations directly or through the intellectual community. The criteria for determining the constructiveness of communications are proposed as meaningful, formal and technological.

Keywords: authorities, public, civil society, communications, public associations, intellectual community, manipulation, imitation.

Любой российский регион представляет собой несбалансированную социальную систему, устойчивость которой определяется характером взаимоотношений власти и общества. Разумеется, каждый из этих акторов внутренне структурирован, неоднороден, поэтому оба понятия в случае их использования во избежание двусмысленностей нуждаются в уточнении. Тем более, что существует множество интерпретаций данного социокультурного феномена[1]. Региональная власть в данной статье трактуется в институционально–персоналистском контексте как группа лиц, закрепившая свое

[1] Лапшин А.О. Еще раз о власти // Власть. 2017. – № 12. – С. 180 – 185.

право принимать значимые для субъекта РФ решения и реализующая его через систему социальных институтов и специфических практик. Не менее определенным является понятие «общество», рассматриваемое как контрагент власти в регионе. В силу российской специфики способностью выступать в роли такого контрагента обладает лишь незначительная часть регионального сообщества, институционализированная в виде относительно независимых от власти объединений и отдельных личностей. В данном случае обычно говорят о гражданском обществе, рассматривая его как «отношения в обществе, находящиеся «вне политики», т.е. законодательно огражденные от прямого вмешательства государства и проявляющие себя через ассоциации, организации граждан и т.д.»[1]. Однако такое понимание, как и большинство используемых в российской социологии когнитивных конструкций, также содержит в себе долю условности, предполагает множество оговорок и учет самых разнообразных контекстов, хотя бы уже потому, что многие из гражданских объединений в субъектах РФ при формальной декларации независимости не могут существовать без государственного участия.

Поэтому в данной статье общество в качестве субъекта взаимодействия с властью мы определяем как группу лиц, добровольно или вынужденно проявляющих социальную (гражданскую или псевдогражданскую) активность, деятельность которых институционализирована в форме ассоциаций, имеющих статус общественных, либо носит индивидуальный характер. С полным основанием или даже без него эти субъекты социального действия присваивают себе право «говорить от имени народа» хотя бы уже потому, что все население региона, несмотря на успехи в продвижении модели электронной демократии, пока еще не готово и не способно непосредственно общаться с властью.

Казалось бы, вполне естественное представление о том, что, выступая в качестве изначально тесно связанных друг с другом субъектов социального действия (системообразующими элементами регионального сообщества), власть и общество должны стремиться к выстраиванию конструктивных коммуникаций, отвечающих, по меньшей мере, трем критериям:

– в содержательном плане – это коммуникации, способствующие решению задачи воспроизводства регионального социума;

– в формальном отношении – коммуникации, предполагающие сопоставление различных, иногда противоположных диспозиций, что отражает социальную дифференциацию регионального сообщества;

---

[1] Селютина Н.В. Гражданское общество: проблемы становления и перспективы развития (на примере Воронежской области) // Власть. – 2016. – № 3. – С. 45.

– в технологическом ракурсе – коммуникации, исключающие манипулирование мнением оппонентов, то есть скрытое управление, дающее инициатору односторонние преимущества.

Однако это стремление довольно часто не подтверждается на практике. Показательна в данной связи ситуация, связанная с информационным обменом между властью и населением. Очевидно, что конструктивное взаимодействие предполагает максимально возможный (разумеется, с учетом ограничений, связанных с требованиями безопасности) уровень информационной открытости органов управления. Однако аудит открытости сайтов высших региональных органов исполнительной власти весной 2016 года, осуществленный в соответствии с требованиями законодательства по 214 параметрам, показал: в среднем по 85 субъектам РФ уровень информационной открытости региональных правительств составил всего 52,1%. Проблемы обычно связаны с тем, что необходимая информация вовремя не публикуется либо не актуализируется. Текущая же работа региональных правительств не документируется в соответствии с нормативными требованиями[1].

Низкий уровень удовлетворенности информационной открытостью органов власти подтверждает и социологическое исследование «Оценка эффективности реализации Стратегии «Формирование регионального солидарного общества на 2011–2025 гг.», проведенное кафедрой социальных технологий НИУ БелГУ в Белгородской области в 2015 году (n = 1000). Оно показало, в частности, что информационной открытостью губернатора были удовлетворены 39,1% респондентов. Уровень удовлетворенности открытостью других институтов власти оказался еще ниже (областного правительства – 27,50%, областной Думы – 27,00%, органов местного самоуправления городского округа (района) – 31,90%, поселений – 32,20%).

Было бы неверно связывать коммуникационные проблемы только с позицией одной из сторон взаимодействия – с властью. Они не в меньшей степени определяют и поведение общественных структур. Это прежде всего проявляется в их низкой гражданской активности и, что еще более существенно, в отсутствии роста этого показателя, в лучшем случае – его стабилизации. Так, в 2016 году, согласно опросу Левада–центра, доля граждан, определенно не готовых лично участвовать в политике, составляла 52%, еще 28% были «скорее не готовы» в ней участвовать[2]. О тенденции к стабилизации или даже к снижению активности

[1] Информационная открытость региональных правительств. Результаты аудита – 2016. – URL: http://infometer.org/analitika/io–vroiv–2016 (дата обращения: 05.02.2018).

[2] Неполитическая нация. Левада–центр. –URL: https://www.levada.ru/2017/04/13/nepoliticheskaya–

свидетельствуют и исследования социологов в регионах. В частности, ярославские исследователи на основе проведенных опросов заключают: «Резюмируя проведенные исследования, можно отметить формальную статику общего показателя Индекса гражданской активности. Однако более детальный анализ показателей индекса говорит о спаде гражданской активности населения. Об этом свидетельствуют более низкие показатели субъективной оценки гражданской активности населением региона»[1].

На этом фоне противоположной тенденцией представляется повышение активности граждан в интернет–пространстве. Так, согласно исследованию «Социологическая диагностика краудсорсингового потенциала регионального управления», проведенному сотрудниками НИУ «БелГУ» (2016 год, n = 1000) в Белгородской области, эта форма активности была типична для 53,31% граждан. Однако, как отмечает А.В. Рогова, она чаще всего приобретает пассивно–потребительские формы, которые не требуют серьезных затрат сил, времени и средств. Согласно ее данным, «в благотворительных проектах, общественной экспертизе, краудсорсинге принимала участие лишь небольшая доля опрошенных. Только каждый пятый жертвовал средства в благотворительные фонды, незнакомым нуждающимся людям. Около 10% респондентов распространяли информацию об общественных и политических проблемах и событиях, всего 6,38% размещали на централизованных сервисах информацию о местных проблемах, а участие в общественной экспертизе законопроектов принимали лишь 6,24% опрошенных»[2].

Разумеется, нельзя отрицать, что во многих субъектах РФ предпринимаются попытки активизировать коммуникации между властью и обществом за счет использования как традиционных, так и новых практик. В частности, в Белгородской области:

– на всех сайтах органов государственной власти, администраций муниципальных районов и трех городских округов действуют интернет–приемные для граждан, на многих порталах властных структур созданы разделы «вопрос –

---

natsiya/. (дата обращения: 05.02.2018).

[1] Фролов А.А., Барский Я.В. Опыт индексного исследования гражданской активности на примере Ярославской области // Власть. – 2017. – № 12. – С. 81.

[2] Социологическое исследование «Социологическая диагностика краудсорсингового потенциала регионального управления», проведено А.В. Роговой в июне–сентябре 2016 года в Белгородской области методом анкетного опроса населения (N=1000), государственных и муниципальных служащих (N=500). Для обеспечения объективности результатов был проведен экспертный опрос (N=62 человека). – Рогова А.В. Технология краудсорсинга в практике регионального управления. – 22.00.08. – Белгород, 2017. – 193 с.

ответ», «оставьте свой отзыв», проводятся, хотя и не всегда регулярно, интернет–опросы и голосования;

– органы регионального управления реализуют мониторинг «черных списков» на порталах bel.ru, vk.ru, narod–expert.ru, а также в социальных сетях (ВКонтакте – vk.com и других);

– большая часть органов государственного управления и местного самоуправления (уровень муниципальных районов и городских округов) имеют официальные аккаунты или сообщества в социальных сетях (ВКонтакте, Facebook, Twitter, Instagram);

– некоторые (но далеко не все) должностные лица открыли персональные аккаунты в социальных сетях (мэр г. Белгорода, глава администрации Белгородского района, ряд депутатов областной Думы). У Губернатора области имеется персональный сайт, предусматривающий возможность отправки гражданами личных обращений.

И все же, несмотря на позитивные изменения, качество коммуникаций улучшается медленно и мало соответствует задачам консолидации и мобилизации регионального сообщества, без решения которых невозможно обеспечить его воспроизводство и эффективное функционирование в условиях сохранения традиционных и нарастания новых угроз, особенно тех, что определяются усилением социального хаоса и обострением конкуренции за невозобновляемые ресурсы.

Но, если конструктивное взаимодействие между властью и обществом в регионах во многих отношениях остается проблематичным, очевидно, данное обстоятельство обусловлено значимыми причинами, которые должны быть адекватно оценены.

На наш взгляд, первую из этих причин следует искать в сфере целеполагания, что связано с ответом на вопрос: насколько серьезной является сама постановка вопроса о необходимости формирования системы конструктивных коммуникаций власти и общества не только на региональном уровне, но и в России в целом. Казалось бы, ответить на него довольно просто, если принять во внимание заявления руководителей различных уровней об актуальности решения данной задачи. Так, Президент РФ В.В. Путин еще в 2012 году утверждал, что «надо настроить механизмы политической системы, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов»[1].

[1] Путин В.В. Демократия и качество государства. – Коммерсантъ, – 2012. –№ 20/П (4805). 06.02. –URL: http://kommersant.ru/doc/1866753 (дата обращения: 08.02.2018).

Однако нельзя не учитывать, что в российских условиях публичные декларации «первых лиц» довольно часто не совпадают с реальными практиками, реализуемыми административным аппаратом. Кроме того, федеральные образцы и стандарты обычно довольно существенно модифицируются на региональном уровне. В силу данных обстоятельств ответ на вопрос о том, в какой мере цель формирования конструктивных коммуникаций между властью и обществом в регионе превращается в modus vivendi участвующих во взаимодействии субъектов, далеко не однозначен. Вряд ли можно считать бесспорными утверждения некоторых авторов о том, например, что «применительно к сферам государственного управления и государственной службы российское общество нуждается в осознании происходящих трансформаций структуры содержания, способов коммуникации между органами государственного управления и населением»[1].

Нельзя не учитывать, что власть в субъектах выстроена как административно–бюрократическая система и в настоящее время представляет собой особую корпорацию, обладающую рядом характеристик, существенно снижающих степень ее открытости обществу и готовности вести с ним конструктивный диалог. К ним относятся:

– презумпция простых решений, предполагающая контрастное восприятие социальной реальности (по принципу «черное – белое»), без учета ее многочисленных оттенков. Будучи перенесенным на управленческие практики, такой подход требует максимального их упрощения, вплоть до элементарной примитивизации. В результате многие перспективные управленческие концепции, хотя и воспринимаются, извращаются настолько, что лишаются смысла. Так, в частности, обстоит дело с максимально адекватной идей конструктивного диалога власти и общества концепцией партисипативного управления, которая предполагает пертинентность, выражающуюся в том, что критерии результативности утверждают институты гражданского общества, а не органы власти, респонсивное восприятие властью сигналов от граждан, а также меритократический подход к управлению кадрами[2]. Бюрократический вариант ее реализации сводится главным образом к расстановке формальных маркеров, якобы свидетельствующих о включении граждан в процесс оценки

[1] Митрошенков А.А. Трансформация коммуникаций в системе государственного управления // Коммуникология. – 2017. – Т. 5. – № 4. – С. 20.

[2] Захаров В.М., Никонова О.В. На пути к «антрепренерскому» государству // Управление в XXI веке: сборник статей по материалам Международной научно–практической конференции (НИУ «БелГУ», 1 ноября 2017 года). – Белгород: ИД «Белгород», НИУ «БелГУ», 2017. – С. 207.

государственных и муниципальных структур, который обычно не только инициируется, но, и полностью контролируется бюрократическим аппаратом;

– преувеличенная символическая демаркация, выражающаяся в разделении граждан на «своих», имеющих связи во властной корпорации, а потому заслуживающих внимания и поддержки даже иногда вопреки правилам, и «чужих» («людей с улицы»), обслуживаемых на общих основаниях, а потому формально и часто некачественно;

– широкое использование имитаций, в ходе которых декларации, демонстрации и декорации подменяют реальность, и возникает уникальный феномен «постправды», представляющей собой использование конструкций, которые являются логически корректными и достоверными лишь в рамках изначально заданного пространства дискурса. При его расширении они утрачивают качества достоверности и логичности. Суть данного феномена забытый ныне классик в свое время довольно адекватно определил так: «Формально правильно, а по существу – издевательство»;

– идеализация и универсализация практики административного контроля, в результате чего диалог с обществом реализуется только в рамках сформулированных чиновниками правил, а те, кто выходит за их рамки, либо игнорируются, либо (крайний вариант) шельмуются.

Бюрократическая корпорация вряд ли способна сама по себе настроиться в полной мере на конструктивный диалог с обществом. Побудить ее к нему можно только извне – двумя путями. Первый связан с инициативой регионального руководителя, «горизонт видения» которого, как правило, шире, чем любого чиновника, и который способен понять, что идея выстраивания системы конструктивных коммуникаций не просто модное поветрие, но один из необходимых ответов на вызовы, обусловленные глобальным обществом риска. Этот путь наиболее реален в сложившихся условиях. Он соответствует российским традициям и ожиданиям значительной части населения, ориентированного на харизматического лидера–руководителя. Волевым решением руководитель способен не только побудить, но и принудить членов властной корпорации активно участвовать в диалоге с обществом, используя как формальные, так и неформальные способы влияния. Недостатком данного варианта развития событий является то, что инициатива «первого лица» всегда будет реализовываться чиновниками, успешно контролировать действия которых «сверху» невозможно. Опыт показывает, что бюрократический аппарат, как обычно, способен «выхолостить» разумное содержание любой идеи руководителя и превратить ее в очередной симулякр.

Второй путь возможен в значительно меньшей степени, несмотря на то, что интеллектуалы–оптимисты возлагают на него большие надежды. Он связан с давлением на бюрократическую среду общественных объединений. Сложность реализации этого варианта определяется недостаточной влиятельностью существующих общественных объединений и их разнородностью.

В их среде действуют ассоциации самых различных типов, значительная часть из которых изначально не способна вести с властью конструктивный диалог. Это:

во–первых, пассивно–потребительские объединения, функционирующие фактически лишь за счет ресурсной поддержки со стороны власти и способные лишь транслировать ее идеи;

во–вторых, объединения – мобилизационные проекты, которые власть создает под конкретные задачи для обеспечения поддержки своих действий, в целях манипуляции сознанием потенциально опасных групп, например, молодежи. В предельно широком значении мобилизационный проект – это «созданная конкретным социальным (чаще всего политическим) институтом, группой лиц или (в довольно редких случаях) криптократической организацией структура, объединяющая молодежь для достижения целей инициатора, предполагающая использование манипулятивных практик в отношении ее членов и использование набора идей, обеспечивающих эффективность манипуляции»[1].

– своего рода приюты для «бывших», которые создаются для поддержки статуса в прошлом уважаемых в регионе людей, предоставления им пространства самореализации в почтенном возрасте;

– «благородные аутисты» – объединения, решающие действительно важные задачи, связанные, как правило, с благотворительностью, но в силу сосредоточенности на них не имеющие возможности и желания активно участвовать в публичном коммуникационном процессе.

Именно эти типы ассоциаций представляют коммуникативный ресурс власти, используются для имитации диалога и тем самым создают «коммуникационный шум», в котором теряется голос структур и отдельных граждан, которые реально дискутируют с властью. Можно предположить, что сохранение сложившейся ситуации в сфере так называемого «гражданского общества» обесценит любые надежды на использование его потенциала для формирования системы конструктивных коммуникаций.

Определенные надежды в этой связи мы связываем со сценарием (маловероятным, но все же мыслимым), при котором общественные объединения

[1] Морозова Т.И. Регулирование процессов саморегуляции молодежи в социокультурном пространстве региона: монография. – Белгород: ИД «Белгород», 2012. – С. 129.

действительно гражданского характера и отдельные гражданские лидеры получат возможность выхода на «первое лицо» субъекта РФ прямо или через надежного посредника, в качестве которого способно выступать сообщество экспертов.

Однако, во–первых, оно должно быть сформировано и институционализировано в регионе (в Белгородской области эта практика выразилась в форме создания при Губернаторе Совета по обеспечению социально–политической стабильности и формированию солидарного общества в Белгородской области). Во–вторых, должна быть осуществлена ревизия действующих в субъекте РФ общественных объединений, выявлены наиболее перспективные для участия в коммуникативном процессе. В–третьих, следует реализовать проект, направленный на выявление реальных гражданских лидеров и предоставление им площадок для диалога с властью.

Поскольку чиновники вряд ли способны качественно решать вторую и третью задачи, они должны быть выполнены Общественными палатами регионов при поддержке экспертов.

Библиография/References:

1. Захаров В.М., Никонова О.В. На пути к «антрепренерскому» государству // Управление в XXI веке: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. – Белгород: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2017. – С. 204 – 207.

2. Информационная открытость региональных правительств. Результаты аудита – 2016. – URL: http://infometer.org/analitika/io-vroiv-2016.

3. Лапшин А.О. Еще раз о власти // Власть. – 2017. – № 12. – С. 180 – 185.

4. Митрошенков А.А. Трансформация коммуникаций в системе государственного управления // Коммуникология. – 2017. – Т. 5. – № 4. – С. 20 – 24.

5. Морозова Т.И. Регулирование процессов саморегуляции молодежи в социокультурном пространстве региона: монография. – Белгород: ИД «Белгород», 2012. – 360 с.

6. Неполитическая нация. Левада-центр. – URL: https://www.levada.ru/2017/04/13/nepoliticheskaya-natsiya/

7. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. – 2012. – № 20/П (4805). – URL: http://kommersant.ru/doc/1866753

8. Рогова А.В. Технология краудсорсинга в практике регионального управления: дис…. канд социол. наук. – Белгород, 2017. – 193 с.

9. Селютина Н.В. Гражданское общество: проблемы становления и перспективы развития (на примере Воронежской области) // Власть. – 2016. – № 3. – С. 44 – 48.

10. Фролов А.А., Барский Я.В. Опыт индексного исследования гражданской активности на примере Ярославской области // Власть. – 2017. – № 12. – С. 76 – 81.

1. Zakharov, V.M., Nikonova, O.V. (2017) Na puti k «antreprenerskomu» gosudarstvu [Towards an «entrepreneurial» state] // Upravlenie v XXI veke [Management of the 21st century]: sbornik statei po materialam Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. – Belgorod: ID «Belgorod» NIU «BelGU». – P. 204 – 207. (In Russ.)

2. Informatsionnaia otkrytost' regional'nykh pravitel'stv. Rezul'taty audita – 2016 [Informational openness of regional governments. The results of the audit]. – URL: http://infometer.org/analitika/io-vroiv-2016. (In Russ.)

3. Lapshin, A.O. (2017) Eshche raz o vlasti [Once more about power] // Vlast' [The Power]. – № 12. – P. 180 – 185. (In Russ.)

4. Mitroshenkov, A.A. (2017) Transformatsiia kommunikatsii v sisteme gosudarstvennogo upravleniia [Transformation of communications in the system of public administration] // Kommunikologiia [Communicology]. – T. 5. – № 4. – P. 20 – 24. (In Russ.)

5. Morozova, T.I. (2012) Regulirovanie protsessov samoreguliatsii molodezhi v sotsiokul'turnom prostranstve regiona: monografiia [Regulation of self-regulation of youth in the socio-cultural space of the region]. – Belgorod: ID «Belgorod». – 360 p. (In Russ.)

6. Nepoliticheskaia natsiia. Levada-tsentr [Non-political nation. Levada Center]. – URL: https://www.levada.ru/2017/04/13/nepoliticheskaya-natsiya/ (In Russ.)

7. Putin, V.V. (2012) Demokratiia i kachestvo gosudarstva [Democracy and the quality of the state] // Kommersant" [Kommersant]. – № 20/P (4805). – URL: http://kommersant.ru/doc/1866753 (In Russ.)

8. Rogova, A.V. (2017) Tekhnologiia kraudsorsinga v praktike regional'nogo upravleniia [Crowdsourcing technology in the practice of regional management]: dis…. kand sotsiol. nauk. – Belgorod. – 193 p. (In Russ.)

9. Seliutina, N.V. (2016) Grazhdanskoe obshchestvo: problemy stanovleniia i perspektivy razvitiia (na primere Voronezhskoi oblasti) [The civil society: perspectives and problems of development (on the example of Voronezh region)] // Vlast' [The Power]. – № 3. – P. 44 – 48. (In Russ.)

10. Frolov, A.A., Barskii, Ia.V. (2017) Opyt indeksnogo issledovaniia grazhdanskoi aktivnosti na primere Iaroslavskoi oblasti [Experience of index study of civic engagement in the Yaroslavl region] // Vlast' [The Power]. – № 12. – P. 76 – 81. (In Russ.)