МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И ФОРМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА

УДК 32.019.51

Е.В. БЕЗВИКОННАЯ

Местное сообщество как системообразующий элемент синергийно-коммуникативной модели самоуправления представляет собой сложноорганизованную открытую систему, включающую разнообразные структурно взаимосвязанные элементы, находящиеся в постоянных взаимодействиях с внешней средой. На уровне местного самоуправления сложившееся местное сообщество приобретает особое значение, поскольку именно на локальном уровне граждане не только участвуют в управлении через различные формы народовластия, но и самостоятельно налаживают свою жизнь, осуществляют функции саморегулирования и самоуправления в границах имеющихся у них ресурсов [7, с. 20]. На этой основе обеспечивается формирование и функционирование такого специфического политико-правового института как гражданское общество.

Процесс внутренней самоорганизации местного сообщества становится возможным только при условии наличия у граждан его составляющих, общих правил и стереотипов поведения, определенных ценностей и установок, определяющих их действия и поступки. Одним из инструментов обеспечения целостности местного сообщества становится политический процесс, вовлечение в который создает необходимые условия для консолидации граждан, общественных групп, объединений на конкретной территории муниципального образования. Данный феномен укладывается в содержание понятия «политическая культура». В рамках нашей статьи предпринимается попытка оценить роль и значение политической активности местного сообщества в процессе формирования муниципальной политической культуры.

Политическая культура представляет собой субъективный компонент политической системы, обеспечивая целостность и всеобщность политического процесса на различных уровнях публичной власти. В политологических исследованиях не сложилось единого подхода к оценке содержания и структуры данного феномена. По точному замечанию Д. Патрика «...политическая культура не является простой совокупностью ценностей, установок, ориентаций, а выступает способом политического действия в рамках политической системы» [18, с. 29], что обусловливает разнообразие подходов к ее толкованию и оценке. Несомненно, политическая культура предполагает не только наличие определенных ценностных ориентаций и установок, направленных на политическую систему, политический процесс, но и конкретные образцы политической активности (поведения), а также их корреляцию с мировоззренческими установками общества. В этой связи мы предлагаем остановиться на определении политической культуры Н. И. Ефимовой: «Политическую культуру можно определить как систему сложившихся в обществе моделей политического поведения, а также сложившихся в общественном сознании представлений о политике и способах объяснения явлений и процессов политической жизни (курсив мой – Е. Б.)» [5, с. 7]. Оценочная, эмоциональная и познавательная ориентации составляют содержание политических установок общества, которые реализуются в конкретных политических действиях, направленных на обеспечение достижения определенных целей.

В зависимости от объекта политических ориентаций граждан возможно выделить три измерения политической культуры [6]:

– установки относительно институтов публичной власти: удовлетворенность (неудовлетворенность) политическими решениями, оценка политического режима;

– установки относительно иных социальных (политических) институтов: общественные объединения, политические партии, территория, государство и т. д.;

– ориентации относительно собственной политической деятельности: политическая компетентность, убежденность в возможности оказывать влияние на политические решения посредством проявлений гражданской активности.

Основным показателем уровня развития политической культуры становится

электоральная активность населения в период проведения избирательных кампаний. Показательна в этом отношении деятельность независимого научно-исследовательского Центра исследования политической культуры России, регулярно проводящего мониторинг результатов федеральных, региональных и местных выборов, разрабатывающего рекомендации по совершенствованию избирательных технологий [19]. Обращает на себя внимание стремление исследователей ограничить политическую культуру исключительно оценкой электоральной активности граждан, что представляется недопустимым в условиях преобладания формального характера данной формы политического участия, не несущей в себе самоорганизационного потенциала населения и являющейся ответом на политический вызов публичной власти. В этих условиях разнообразные просветительские, творческие мероприятия, направленные на активизацию участия граждан в избирательном процессе, проводимые избирательными комиссиями, органами публичной власти в различных субъектах Российской Федерации, представляют собой лишь ограниченный механизм воздействия на политическую культуру российского общества*.

Данный вывод подтверждается и результатами опроса общественного мнения, проведенного ВЦИОМ в 2006 г. [20]. Отличительным свойством российской политической культуры большинство опрошенных (67 %) назвали «национальную самобытность». Среди характерных особенностей российской политической культуры были выделены: пассивность, равнодушие, нежелание участвовать в политической жизни (68 %); неумение и нежелание соблюдать законы (56 %); всеобщее неверие в идеалы и принципы (52 %). Преобладающими проявлениями культуры российского общества были признаны: уважение к государственным символам (54 %), открытость к опыту других народов (53 %) и коллективизм (51 %). К одной из наиболее благоприятных тенденций развития политической культуры 46 % относит динамику умения и желания граждан бороться за свои права и отстаивать собственные интересы. По результатам опроса общественного мнения, проведенного в 2011 г. Центром исследований политической культуры России, был констатирован «государственнический» характер российской политической культуры, при преобладании подданнической культуры, но наличии элементов активистской [19]. Несмотря на переходный характер общественно-политических воззрений российского общества, отсутствие их структурной целостности, наблюдается приоритет консенсусных (неантагонистических) установок, и кооперативных (умеренных) тенденций [12].

Для качественного осмысления политической культуры местного сообщества представляется необходимым рассмотреть ее основную разновидность – гражданскую политическую культуру, как результат смешения патриархальной, подданнической и активистской типов. Теоретики концепции гражданской культуры Г. А. Алмонд и С. Верба исходят из ее оценки в качестве необходимой основы для развития демократической государственности, основанной на ценностях гражданского общества и правового государства [1, с. 122, 125]. Наличие потенциально активной гражданской позиции у каждого члена общества становится результатом воздействия различных каналов социализации: семьи, рабочего места, общественных ассоциаций. Таким образом, гражданская культура предполагает наличие развитых коммуникативных связей ключевых субъектов политического процесса, обусловленных не внешними «вызовами» политической элиты, властных институтов, а внутренними потребностями и интересами общества.

Сложноорганизованный характер структуры гражданского общества, включающей различные по своей природе и содержанию институты (союзы предпринимателей, профсоюзы, политические партии, негосударственные СМИ, негосударственные образовательные учреждения, ассоциации, политические клубы, общественные организации, движения и т. д.), создает необходимые условия для формирования заинтересованного, сознательного гражданина, в меру активного, но соблюдающего лояльность по отношению к действиям органов публичной власти. Для более точного понимания значения гражданской культуры в развитом гражданском обществе мы воспользуемся классификацией Ф. Хьюнкса

* В качестве наглядного примера можно привести молодежный конкурс «Мы выбираем, нас выбирают», прошедший в Нефтеюганском районе Ханты-Мансийского автономного округа в феврале 2011 г.

и Ф. Хикспурса, которые предложили использовать термин «гражданская партисипаторная культура» [15, с. 128]. Данный тип культуры относится к разряду активных культур и отличается высоким интересом граждан к политическим процессам, политическим доверием к решениям носителей публичной власти и готовностью принимать участие в политических акциях.

Поскольку гражданское общество предполагает наличие социальных институтов, независимых от государства и способных воздействовать на него, свободных автономных индивидов, осознающих и реализующих свои гражданские права и обязанности, объединенных гражданской партисипаторной культурой, социальной солидарностью и чувством социальной ответственности [13, с. 22], постольку возникает необходимость формирования пространства «общего интереса» государства и гражданского общества. В процессе расширения сферы гражданского общества, углубления его социальной и политической дифференциации создаются необходимые условия для превращения местного самоуправления в посредника, способного эффективно разрешать противоречия между органами государственной власти и местным сообществом. По справедливому выражению А. И. Савельева, «местное самоуправление задает политическое поле, на котором «встречаются» государство и гражданское общество, которое становится пространством их общего интереса» [14]. При этом муниципальное политическое пространство становится сферой преломления различных мировоззренческих, гражданских, социальных и политических представлений и ценностей, т. е. обладает самостоятельной политической культурой.

В границах нашего исследования мы предлагаем руководствоваться термином «муниципальная политическая культура», под которым подразумевается ценностно-нормативная система, комплекс установок, символов, идей, поведенческих стереотипов, которые формируют мотивацию политического и общественного поведения местного сообщества, и обеспечивают целостность общественного сознания в политической сфере (курсив мой – Е. Б.) [1, с. 123]. Муниципальная политическая культура представляет собой базовые представления, ценности и нормы, разделяемые членами местного сообщества и реализуемые в процессе совместной деятельности и политической коммуникации. Ключевыми параметрами порядка политической культуры местного сообщества выступают:

1) уровень интеграции местного сообщества (наличие чувства гордости от принадлежности к сообществу, представления о его границах) [15, с. 179–210];

2) уровень участия членов сообщества в реализации муниципального интереса, совместных программ и проектов;

3) уровень сохранения стандартов демократии – участие в деятельности органов местного самоуправления (открытость процедуры принятия решений на местном уровне власти, разделение ответственности между органами местного самоуправления и др.).

На современном этапе развития российской государственности процесс формирования муниципальной политической культуры сталкивается с объективными трудностями. Поскольку система местного самоуправления создавалась «сверху» посредством использования административного ресурса, то взаимосвязь между административно-территориальными по своей природе муниципальными образованиями и местными сообществами, сложившимися на основе социокультурной и исторической общности территории проживания, утратила самоочевидный характер. Политическая культура слабо проникает в сознание российского общества, несмотря на наличие глубоких исторических корней в сознании местного населения [8, с. 25]. Сохранение традиционных ментальных характеристик советского периода (пассивность при принятии решений, подозрительность в отношении властных институтов), признание неопределенности (а зачастую и ограниченности) возможностей муниципальной власти и отсутствие системы гражданской солидарности становятся определяющими чертами современной муниципальной политической культуры. Согласно результатам опроса граждан в 68 субъектах Российской Федерации, проведенного фондом «Общественное мнение» в 2008–2009 гг., возможно констатировать преобладание «гражданского» кластера (готовность к политической активности и доверие к властным институтам в 19 из 68 субъектов) и достаточно устойчивые позиции «пассивного» кластера (18 из 68), что свидетельствует о недостаточной степени политической активности

населения в силу неустойчивости существующих социальных групп и недоверия к возможностям общественной консолидации и отстаивания собственных интересов [20]. По мнению Е. Н. Заборовой, причина сложившейся ситуации заключается в том, что «...местное самоуправление видится скорее институтом местного управления, нежели органом народовластия, создаваемого населением для решения своих проблем, а также у людей нет знания о том, в каких формах и на каком уровне возможно участие в местном самоуправлении» [5, с.].

Реализация синергийно-коммуникативной модели самоуправления предусматривает активное участие каждого члена местного сообщества в системе принятия общественно значимых решений [2]. Мнение большинства граждан будет служить основанием для принятия политического решения и, следовательно, общественное мнение будет учитываться не только при решении вопросов стратегического развития территории, но и в оперативном управлении. Процесс формирования целостной муниципальной политической культуры предполагает реализацию принципов партисипаторной демократии, вовлечение граждан в политический процесс, повышение уровня их политической культуры и сознания через механизмы политической активности населения локальной территории. В более узком смысле речь идет о политической активности, затрагивающей интересы политических акторов, и имеющей непосредственное отношение к публично-властному регулированию. Основными факторами, обуславливающими политическую активность местного сообщества, становятся: наличие необходимых социальных, социокультурных, информационных, организационных и иных ресурсов; уровень реальной и осознанной социальной защищенности интересов сообщества; наличие развитого (зрелого) общественного мнения и др. Именно эта позиция становится ведущей в выводах экспертов Института современного развития [12].

Самосохранение местного сообщества как самостоятельного субъекта политического процесса непосредственно зависит от проявлений его социальной активности в решении местных проблем. Многообразие форм социально-политической активности граждан невозможно ограничить исключительно перечнем формально-организационных форм, закрепленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, поэтому мы предлагаем руководствоваться классификацией В. Н. Лазарева: 1) участие через профессиональную деятельность (в силу занятия соответствующей должности); 2) участие через общественно-политические организации; 3) непосредственная публичная деятельность; 4) непосредственное воздействие на лиц, принимающих решения (например, через процедуру отзыва выборного должностного лица); 5) обращение к лицам, принимающим решения (правотворческая инициатива); 6) непосредственное воздействие на социальное окружение (гражданская инициатива); 7) участие в благотворительности; 8) забота о собственной семье [9, с. 16]. Ресурсообеспеченность и социальная защищенность как факторы самосохранения местного сообщества выступают как следствием его социальной активности, так и его предпосылкой. Только посредством механизма социальной активности местное сообщество приобретает способность реализовывать собственный самоорганизационный потенциал и использовать весь спектр коммуникативных возможностей.

Социальная активность представителей местного сообщества приобретает институциональное выражение в рамках политического процесса. Политическая активность (political activity) как показатель интенсивности участия субъекта в политическом процессе выступает одновременно и в качестве механизма политической деятельности (political action) [11, с. 153–155]. Поскольку формы проявления политической активности могут быть разнообразными: от элементов абсентеизма до насильственных форм сопротивления существующей политической власти, а интенсивность данных форм может также различаться, постольку наиболее корректным будет использование понятия «политическое участие» (political participation), которое предполагает регулярное инструментальное применение акторами разнообразных форм политической деятельности, с целью оказания влияния на процесс принятия политических решений. Так, на муниципальном уровне проявлением социально-политической активности становится участие граждан в работе некоммерческих общественно-политических организаций

(НКО). На сегодняшний день примерно половина от общего числа зарегистрированных общественных организаций («третий сектор») приходится на общественные и религиозные организации. Эта категория НКО демонстрирует стабильно активную политико-социальную позицию. Но динамика изменения их численности за период 2004–2010 годов свидетельствует об их сокращении почти на 17 %. «В то же время в 2010 году на фоне сокращения финансирования 59 % НКО констатируют увеличение спроса на свои услуги, что подтверждает их востребованность как сегмента гражданского общества, а также потенциальную способность отвечать на вызовы времени [12]. Результаты опросов общественного мнения подтверждают вывод о весьма низком уровне НКО в рейтинге доверия населения. Так, согласно опросу фонда «Общественное мнение» 2007 г., проведенному в 100 населенных пунктах, 44 субъекта РФ признают наличие пользы от деятельности НКО, в 2001 г. – 21 %, в 2007 г. – 11 % опрошенных граждан. Напротив, отсутствие пользы от НКО отмечают 20 и 19 % соответственно [20]. Ключевым обстоятельством, позволяющим оценивать роль НКО в структуре гражданского общества, становится отсутствие адекватного понимания последним их целевого назначения: большинство граждан считает, что под аббревиатурой «НКО» скрываются государственные и муниципальные структуры (24 %), и лишь 9 % признают в НКО общественные организации. Произошла своеобразная подмена понятий. Высокая степень влияния государства на формирование и деятельность общественного сектора, очевидная пассивность гражданских структур привели к отсутствию адекватного осознания сущности НКО, причем как со стороны общества, так и властных институтов.

Состояние современного российского общества свидетельствует о сохранении пассивно-выжидательной стратегии в отношении проводимых административных преобразований, в том числе и на уровне местного самоуправления. Позиции локальных сообществ в условиях российской государственности оказываются в непосредственной зависимости от внутриорганизационных процессов, происходящих внутри сообщества, сложившихся принципов координации общественных интересов и потребностей с общегосударственными и частными. Реализация коммуникативно-синергийной модели самоуправления направлена на формирование общественного диалога как внутри местного сообщества, так и в отношениях с другими политическими акторами – бизнес-сообществом, органами публичной власти и общественными объединениями. Формирование общественного диалога предполагает изменение соотношения значимости позиций общественного мнения и позиций органов публичной власти в процессе принятия политических решений. В процессе формирования целостного общественного мнения одно из ключевых мест призвана занимать местная администрация как орган, наделенный исполнительно-распорядительными полномочиями и обладающий значительными социальными, финансовыми и кадровыми ресурсами, для которой местное сообщество должно ассоциироваться не столько с совокупностью жителей, уплачивающих налоги в бюджет, избирателей или потребителей, а с «хорошо информированными, обладающими правами гражданами», способными ради достижения собственных целей на «информационную атаку», так называемый «суд общественного мнения» [3, с. 8–9]. Представительный орган местного самоуправления в значительно меньшей степени вовлечен в процессы непосредственной коммуникации с местным сообществом, в связи с ограниченностью его деятельности процессом нормотворчества, а также формализованным характером процедуры муниципальных выборов. Эффективное осуществление полномочий всех органов местного самоуправления обусловлено в первую очередь наличием двусторонней интерактивной коммуникации с местным сообществом, участвующим в процедурах планирования и принятия решений в целях повышения уровня и качества жизни населения. Только при этих условиях становится возможным развитие у граждан духа сообщества, целостного общественного мнения.

Политическая активность местного сообщества становится фактором развития самоорганизационного потенциала локальной территории, расширения форм и механизмов координационного взаимодействия всех участников политического процесса. Выступая ключевым субъектом управления, местное сообщество выражает общественные и муниципальные интересы и потребности, транслируя их посредством коммуникативных каналов на органы публичной власти, общественные

организации и бизнес-сообщество. Только при условии кардинальной переоценки сложившейся системы публичного управления и ее замены принципами сетевого и синергийного политического управления возможно преодолеть внутреннюю раздробленность местного сообщества, обеспечить создание целостной муниципальной политической культуры, основанной на общности мировоззренческих стереотипов и идентичностей. Таким образом, задачей муниципальной власти должно стать становление местного сообщества «как субъекта территориального развития, осознающего свои интересы, умеющего их защищать и участвующего в согласовании программ и планов территориального развития на правах равноправного партнера во взаимодействии с другими субъектами территориального развития» [10, с. 92]. Выступая основой формирования и развития в России гражданского общества, местное сообщество нуждается в создании необходимых условий для реализации его ресурсного потенциала как со стороны властных структур, бизнеса, общественных организаций, так и общества в целом.

1. Алмонд Г. А., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. А. Алмонд, С. Верба // Полис. 1992. № 4. С. 122–134.
2. Волох О. В., Безвиконная Е. В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход / О. В. Волох, Е. В. Безвиконная. — М. : Логос, 2010. 328 с.
3. Вилер К. Без эффективной коммуникации нет эффективного управления. Отличительный облик и имидж местной администрации / Пер. с англ. Обнинск : Институт муниципального управления, 2002. 56 с.
4. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2009 г. М. : Общественная палата Российской Федерации, 2010. 124 с.
5. Заборова Е. Н. Участие граждан в управлении городом // Политическая социология: самоуправление: социологические исследования. 2007. № 2.
6. Зевина О. Г., Макаренко Б. И. Об особенностях политической культуры современной России [Электронный ресурс]. URL: http://www.politsportal.ru (дата обращения: 28.03.2011).
7. Киселева А. М. Поведение местных сообществ в системе социального управления муниципальным образованием: автореф. дис... д. социол. н. Екатеринбург, 2011. 32 с.
8. Коултер Д. Культурные различия и управление / Д. Коултер // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 3. С. 25–30.
9. Лазарев В. Н. Социальная самоорганизация в условиях местного самоуправления / В. Н. Лазарев. Белгород: Центр социальных технологий, 1996. 100 с.
10. Лапин В. А., Челпан П. И. Самоокупаемая реформа? (на пути к устойчивому развитию) / В. А. Лапин, П. И. Челпан // Полития. 2003–2004. № 4. С. 91–108.
11. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа / под ред. Е. Ю. Мелешкиной. М. : Издательский дом «Инфра-М», 2001. 304 с.
12. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. [Электронный ресурс]. URL: http://www.insor-russia.ru (дата обращения: 30.01.2011).
13. Рябев В. В. Гражданское общество и политическая культура современной России (политико-социологический анализ): Автореф. д.социол. н. СПб., 2005. 28 с.
14. Савельев А. И. Местное самоуправление как субъект политического пространства / А. И. Савельев // Регионология. — 2009 — № 2. [Электронный ресурс]. URL: http: regoinsar.ru (дата обращения: 12.05.2011).
15. Heunks F., Hikspoors F. Political culture 1960–1990/Values in Western societies / Ed. De Moor R. Tiburg, 1995. 304 p.
16. McLeod J., Daily K. Community integration, local media use, and democratic processes // Communication research. 1996. Vol. 23. Issue 2. P. 179–210.
17. Rosenbaum W. A. Political culture: Basic concepts in political science. N. Y., 1975. 456 p.
18. Patrick G. Political culture/Social science concepts: a systematic analysis / Ed. G. Sartori. N. Y.: Beverly Hills, 1984. 287 p.
19. Официальный сайт Центра исследований политической культуры России. URL: www. politcenter.ru (дата обращения: 27.04.2011).
20. Официальный сайт Фонда исследования общественного мнения (ФЦИОМ). URL: www.fom.ru (дата обращения: 27.04.2011).