



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**М. Савва**

Гражданская культура и управление  
в современной России:  
региональный аспект

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Savva\\_Tetr\\_55.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Savva_Tetr_55.pdf)

Перепечатка с сайта Московской школы  
политических исследований

<http://msps.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>



*Михаил Савва,  
доктор политических наук,  
профессор кафедры связей  
с общественностью  
и социальных коммуникаций  
КубГУ (Краснодар)*

## ***Гражданская культура и управление в современной России: региональный аспект***

### **1. Ключевые термины**

Остановлюсь вначале на популярном, но по-разному понимаемом термине «гражданская культура».

В 1963 году американские политологи Габриэл Алмонд и Сидней Верба в работе «Гражданская культура» описали свою типологию политической культуры. Подчеркиваю — политической, не гражданской. Ими были выделены три типа такой культуры.

1. Патриархальный тип (синонимы — «провинциальная», «неразвитая» культура). Для него характерны весьма ограниченные знания граждан о государстве и его ценностях, о политике и политической системе, абсолютный отрыв от нее, замыкание на местной или этнической солидарности.

2. Подданнический тип. Ему свойственны пассивное политическое поведение, некритическое отношение к господствующим в обществе ценностям, исключительная ориентация на существующие политические институты и, как следствие, — очень низкая активность граждан.

3. Активистский тип (он же — «партиципаторный», то есть основанный на культуре участия) предполагает активное участие граждан в политической жизни, воздействие на процессы принятия решений, умелое формулирование своих интересов. Этот тип политической культуры квалифицируется и как рационально-активистский, так как граждане одновременно подчиняются идущим от государства директивам и имеют возможность участия в процессе выработки решений. Государство и граждане при этом выступают как равноправные партнеры.

Политическая культура населения США и Великобритании в наибольшей степени соответствовала тому, что Г. Алмонд и С. Верба назвали гражданской культурой. По их мнению, гражданская культура — это смешанный тип политической культуры. В ее рамках одни индивиды весьма активны в политике, а другие играют пассивную роль «подданных», причем доля и тех, и других достаточно велика. Но даже активный гражданин сохраняет свои традициона-

листки не политические связи, равно как и свою пассивную роль подданного\*. Другими словами, гражданская культура — реальное воплощение культуры политической.

Гражданин — атрибут государства. Гражданская культура — это система установок человека на его взаимодействие с властью и другими гражданами в решении общих проблем и тип поведения в таком взаимодействии. В таком понимании протестная активность также является частью гражданской культуры.

Гражданская культура связана с деятельностью теснейшим образом. Е.В. Соцкая пишет: «Гражданскую культуру можно охарактеризовать как исторически обусловленный способ духовно-практической деятельности человека по освоению действительности, воплощающий опыт предшествующих поколений в сочетании с социокультурной динамикой»\*\*.

Что означает гражданская культура в деятельности, в своем активном проявлении? Е.В. Яковлев отвечает на этот вопрос в своей диссертации: «...следует обратить особое внимание на проблему, связанную с формированием в российском постперестроечном пространстве гражданской культуры, в соответствии с которой у россиян возникает способность осознания личной включенности и личного участия в жизнедеятельности государства, собственной ответственности за судьбу народа и государства, понимания значимости происходящих перемен, осознания своего места и роли в политико-правовом процессе и социально-правовой жизни российского общества»\*\*\*.

Еще один важный термин — гражданское общество. Как отмечает Э. Геллнер, оно представляет собой «совокупность неправительственных институтов, достаточно сильных для того, чтобы быть противовесом государству и, не посягая на его роль гаранта мира и арбитра основных интересов, быть способным не допускать атомизирования им общества и доминирования над ним»\*\*\*\*.

Говоря о современной России, приходится отбрасывать вторую часть этого определения, со слов «достаточно сильных». Российское гражданское общество не является реальным противовесом государству. Но отрицать наличие гражданского общества в нашей стране также невозможно. Поэтому ограничиваюсь в понимании гражданского общества очень простым определением «совокупность неправительственных институтов».

## 2. Роль современного российского государства в формировании гражданской культуры

Гражданская культура не автономна, она вырастает под влиянием системы факторов. Для России важнейший из этих факторов — доминирующая роль государства во всех сферах жизни и соответствующая культура властного управления.

При этом тренды культуры управления в современной России крайне противоречивы. С одной стороны, федеральная власть провозгласила административную реформу с такими направлениями, как переход на управление

\* См.: Алмонд Г., Верба С. *Гражданская культура и стабильная демократия // Политические исследования*. — М., 1992, № 4.

\*\* Соцкая Е.В. *Становление гражданской культуры в современной России: философский анализ*. Дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2004. — С. 16.

\*\*\* Яковлев Е.В. *Гражданская культура как условие социально-правовой активности и правовой социализации личности в процессе формирования в России гражданского общества*. Дисс. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2009. — С. 3.

\*\*\*\* Gellner E. *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. — L.: Hamish Hamilton, 1994. — P. 5.



*Ансельм Кифер. Рапунцель. 1999*

результатами и оптимизация функций исполнительной власти; борьба с коррупцией; стандартизация и регламентация деятельности власти; повышение эффективности взаимодействия власти и гражданского общества\*. Цели административной реформы, безусловно, отвечают интересам гражданского общества в таких сферах, как повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

С другой стороны, на уровне субъектов РФ и в муниципальных образованиях вектор изменений власти достаточно часто обращен в противоположное направление.

Сошлюсь в этой связи на пример Краснодарского края, подтверждающий этот вывод: в 1991 году в школах края обучалось 642 тысячи детей. В краевом департаменте образования работало 39 человек. В 2010 году детей в школах училось 481 тысяча, а в департаменте работало уже 163 человека. Таким образом, при уменьшении количества учеников почти в полтора раза численность курирующих их краевых чиновников увеличилась более чем в четыре раза. В 2007 году, в разгар административной реформы, этот же департамент издал за год 4350 приказов и направил в подведомственные учреждения 5000 писем. В 2010 году, когда административная реформа должна была уже завершиться, количество приказов увеличилось до 5000, а писем — до 15302\*\*. Очевидна тенденция к усилению бюрократизации.

Можно отметить также усиление кор-

рупции в течение последнего десятилетия. Так, по экспертным оценкам в период с 2000 по 2005 год размер «деловой» коррупции в России вырос в 9 раз. Несмотря на активную риторику власти на тему борьбы с коррупцией, коррупция становится все более системной. Исследования, в том числе Южного регионального ресурсного центра, фиксируют несколько тенденций в этой сфере:

1. Рост процента «откатов». Дойдя до планки 50 и более процентов от цены проекта, сделки, откаты «замораживают» экономическую жизнь. С одной стороны, отдать столько чиновнику нельзя, поскольку это означает разрушить проект, который за эти средства необходимо по поручению государства выполнить. С другой стороны, поскольку чиновник ждет не меньше 50%, он просто не принимает решений о финансировании.

2. Появление новых практик, например продажи должностей в органах власти на определенный срок. Это ускоряет коррупционный оборот (чиновник стремится получить свою долю скорее и в большем размере) и усиливает коррупционную нагрузку на бизнес и граждан.

3. Внедрение коррупции в сферы, где ее раньше не было. Практически отсутствовала коррупция в распределении грантов на поддержку социальных проектов некоммерческих организаций, пока этим занимались зарубежные фонды. Распределение грантов президента России за пять прошедших лет оказалось глубоко коррумпированным, норма отката колеблется от 30 до 50 процентов.

Это противоречие между федеральной стратегией и региональной практикой может быть объяснено различиями интересов федеральной и региональ-

\* Концепция административной реформы в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства России от 25.10. 2005 г. №1789-р.

\*\* Архив автора.

ной властей. Точнее, групп влияния, принимающих решения на федеральном и региональном/местном уровнях. Что в настоящее время пытается делать федеральная власть с механизмами своего влияния на общество?

Как уже было сказано, в 2005 году была провозглашена административная реформа, то есть реформа системы исполнительной власти, которая, в частности, вводит формализованные процедуры взаимодействия гражданина с властью, его защиты от произвола чиновников. Если есть формализованная процедура, то за отступление от нее чиновник должен быть наказан. Если же вводимые регламентами процедуры останутся только на бумаге, неизбежен дальнейший рост доминирования неформальных практик, а значит, подчинение и подавление гражданина.

В то же время для России характерны глубоко укоренившиеся неформальные практики деятельности власти. Они находятся в тени и в принципе неформализуемы. Таким образом, одно из главных противоречий современной политической культуры России — это противоречие между сложившейся реальной неформальностью и вводимой формализацией.

Власть уже не в состоянии эффективно контролировать самое себя. На местном и региональном уровнях, несмотря на попытки активизировать механизм ротации «силовики», очень часто возникают партнерские отношения между должностными лицами, которые должны контролировать друг друга (полиция, прокуратура, суды, следственный комитет). Поэтому на протяжении последних лет вводятся новые механизмы гражданского контроля. Вспомним Общественную палату при президенте России, систему общественных наблюдательных комиссий в субъектах РФ (например, контроль

соблюдения прав человека в местах принудительного содержания осужденных). Или наиболее яркий пример последнего времени — Указ президента России «Об общественных советах при министерстве внутренних дел РФ и его территориальных органах»\*. Впервые в нашей стране эта общественная структура была наделена определенным спектром контрольных полномочий, хотя ее основная деятельность носит консультативный характер.

Для ответа на вопрос, будет ли такая модель эффективной, необходимо учитывать особенности российской гражданской культуры. Как показывают результаты исследований, она очень своеобразна. В нашей стране наиболее широко распространены «пассивные», «аполитичные» субкультуры, которым, в сущности, свойственно подчинение власти. На протяжении последних полутора десятилетий их пропорция сохраняется.

При этом в России довольно высок уровень интереса к политике, что не характерно для классических пассивных культур. Социальный портрет россиян постсоветского периода: достаточно образованные люди, привыкшие использовать различные каналы политической коммуникации, на досуге разговаривать о политике и одновременно не верить политикам и представителям власти.

Носители же субкультур «активистского» типа — это россияне, желающие оказывать влияние на власть. Большинство из них не верит нынешней власти и олицетворяющим ее персонам; из всех возможных видов «активных» субкультур наиболее заметна при этом «автономная» культура.

Что же касается доверия к власти людей, потенциально составляющих ее опору, в частности в организации граж-

\* Указ Президента России от 23.05.2011 г. № 668.

данского участия в управлении, то оно может быть достигнуто лишь в результате демонстрации властью серьезности своих намерений. Другими словами, уровень этого участия, закрепленный нормативно, должен быть выше современной российской практики общественного контроля и даже выше экспериментального варианта, который в настоящее время осуществляется в отношении структур МВД.

### 3. Гетерогенность России как фактор разнообразия гражданских культур

Гетерогенность России в ближайшие годы будет нарастать. У этого процесса есть объективные демографические и экономические предпосылки. Россия — единственная страна постсоветского пространства, где за годы новейшей истории этническая гетерогенность возросла: если во всех республиках бывшего СССР доля титульного этноса в общем населении увеличилась, то в России наоборот. Н.В. Зубаревич констатирует по результатам недавнего исследования в России, Казахстане и Украине: «Законы пространственного развития сильнее политических режимов. Пространственное развитие инерционно, его факторы и барьеры имеют долговременный характер. В ближайшие 10–15 лет вряд ли стоит ожидать существенных изменений в крупных странах СНГ.. Влияние существующих факторов и барьеров будет и в дальнейшем воспроизводить сложившиеся тренды регионального неравенства\*». Для иллюстрации демографической гетерогенности: в таких республиках Северного Кавказа, как Дагестан, Чеченская, Ингушетия, доля молоде-

жи нетрудоспособного возраста достигает 25%, тогда как в Центральной России — не более 12%.

Высоко значимой является также экономическая гетерогенность российских территорий. Коэффициент поляризации производительности труда, оцениваемый как отношение регионального максимума к региональному минимуму, в 2001 году составлял 18,8 раза, а в 2004 году — 25,8 раза\*\*. С того времени этот показатель еще несколько вырос и стабилизировался.

Одна из наиболее показательных иллюстраций региональной гетерогенности относится к уровню коррупции. Так, в результате исследования Южным региональным ресурсным центром уровня коррупции в Краснодарском крае мы получили показатель 40% коррупционной нагрузки на стоимость вновь построенного жилья. В Сахалинской области этот показатель — 6%. Такая разница объясняется уровнем спроса, то есть экономической причиной.

Еще более важным фактором региональной гетерогенности являются различия на шкале «традиционализм — модернизм»\*\*\*. Традиционалистский полюс этой шкалы в России не так давно был сосредоточен в границах нового Северо-Кавказского федерального округа. Последние две войны на Северном Кавказе оказались сильнейшим катализатором социальной модернизации. В течение очень короткого по историческим меркам времени существенно изменилось положение молодых мужчин относительно более старших возрастов и положение женщины относительно мужчины. В регионе активизировалась работа «социальных лифтов», основанных на личных качествах, а не на групповой принадлежности. Гражданская культура в этом регио-

\* Зубаревич Н.В. *Регионы России: неравенство, кризис, модернизация*. — М., 2010. — С. 28–29.

\*\* См.: Балацкий Е.В., Екимова Н.А. *Селективная политика реструктуризации собственности // Общество и экономика. 2006, № 10*. — С. 178.

\*\*\* См.: Солдатов Г.У. *Психология межэтнической напряженности*. — М., 1998. — С. 225.

не в настоящее время так же нестабильна, как и социокультурная сфера.

Важным фактором гетерогенности являются и сложившиеся особенности региональных политических режимов в России по характеру восприятия реформ, в нашем случае — административной реформы: реальное исполнение, имитация и игнорирование. Это распределение сложилось субъективно. Краснодарский край демонстрирует яркий случай имитации. По результатам недавнего чрезвычайно интересного исследования профессора В.Н. Якимца «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах современной России» край занял третье место (после Самарской области и Пермского края) среди субъектов РФ по такому показателю, как «развитие партнерских отношений между гражданскими организациями и властью по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства»\*. При этом создание механизма партнерства фиксировалось по факту принятия соответствующего нормативного документа. Однако проблема заключается в дистанции между принятием документа и реальными действиями. Например, Закон Краснодарского края «Об Общественной палате» был принят в 2008 году, однако до настоящего времени палата не создана. В течение всего 2010 года в крае по инициативе Общественного совета при ГУВД проходило обсуждение новой редакции краевого закона «О противодействии коррупции», но законодательная инициатива так и не была внесена.

Очевидно, что при таком уровне гетерогенности регионов России нельзя говорить о единой гражданской культуре.

#### 4. Классификация гражданских региональных культур

Существующие в России типы гражданской культуры в решающей степени определяются стратегиями политического управления, преобладающими в отношении реформ: игнорированием; имитацией; внедрением. Игнорирование предполагает, что власть не делает ничего даже в сфере своей прямой ответственности. Имитация означает формальное выполнение функций, когда создается видимость активности по решению проблемы. Внедрение — оптимальный вариант, при котором власть искренне и целенаправленно реализует реформы.

Соответственно, стратегия игнорирования порождает протестную гражданскую культуру, имитация — культуру правового сопротивления и внедрение — культуру гражданского сотрудничества. Другими словами, гражданское общество остается ведомым, позицию ведущего сохраняет власть. Один из главных вопросов российской сферы общественной жизни: какую гражданскую культуру производит власть своими действиями?

От одного субъекта РФ к другому ответ на этот вопрос будет разным. Есть территории России, где можно говорить об общем векторе эффективного внедрения новаций в интересах общества: Пермский край, Самарская область. Здесь создаются условия для формирования культуры гражданского сотрудничества.

Для значительной части субъектов РФ характерна модель имитации действий. Это можно уверенно сказать о Краснодарском крае. Требования административной реформы по повышению эффективности взаимодействия власти

\* Якимец В.Н. Оценка и направления использования потенциала гражданских инициатив и возможностей межсекторного социального партнерства при модернизации России // Материалы Всероссийского научно-практического симпозиума с международным участием «Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества как фактор модернизации России». — М., 2011. — С. 19.



и гражданского общества здесь выполняются формально, то есть без ориентации на результат. Но все же выполняются. Это определяет главную ответственную стратегию гражданского общества, которая реализуется в наполнении содержанием создаваемых властью «пустых форм»: общественных советов при органах власти, других переговорных площадках. Кроме этого, на таких территориях граждане сами иницииируют и создают новые механизмы взаимодействия с властью (например, ежегодный Антикоррупционный гражданский форум Краснодарского края). При этом есть установка на взаимодействие именно с этой властью, конкретными чиновниками и депутатами. Представителями данной гражданской культуры власть воспринимается в значительной степени как функция. Это означает, что в этой системе у людей сохраняется надежда заставить власть действовать по правилам. Наиболее ярким примером властной модели игнорирования и, соответственно, протестной гражданской культуры являются некоторые республики Северного Кавказа. Для протестной гражданской культуры типична готовность многих людей к использованию насилия, в том числе вооруженного, по отношению к власти и ее представителям. Проявлением такой культуры являются, например, теракты. Рост популярности салафий (фундаменталистского ислама) также можно рассматривать как ответную реакцию некоторой части общества на деятельность власти, которая ассоциируется с высоким уровнем социальной депривации, несправедливости. Типичная характеристика салафитов их сторонниками — «они справедливые». Конечно, далеко не все носители протестной гражданской культуры и далеко не всегда готовы использовать незаконные методы в отношениях с властью. Но

даже в тех случаях, когда выбираются легальные способы, граждане исходят из того, что эту власть нужно сменить. Пример: два года назад, при подготовке первых выборов органов местного самоуправления в Ингушетии, республиканская власть навязала муниципальным образованиям модель мест-

*В нашей стране гражданскую культуру  
необходимо выращивать наиболее  
надежным способом – не мешать ее  
развитию*

---

ных выборов по пропорциональной системе. То есть все депутаты органов местного самоуправления были выбраны на первый двухлетний срок по партийным спискам. Создаваемые в настоящее время инициативные группы по проведению местных референдумов хотят добиться изменения этой системы и введения голосования по территориальным округам. Другими словами, люди исходят из того, что власть нужно сначала поменять, а потом уже строить отношения с другой властью.

Выделенные типы гражданской культуры условны, как любая типология. Но они достаточны для прикладного анализа.

## **5. Проблемы и динамика развития гражданской культуры в регионах России**

Гражданская культура как культура деятельности взаимодействия гражданина и власти в России еще не приобрела кумулятивного эффекта, когда потенциал саморазвития настолько велик, что не нуждается во внешних «подпорках». В нашей стране гражданскую культуру необходимо выращивать наиболее надежным способом — не мешать ее развитию. Что мешает в настоящее время: — Отсутствие у власти на уровне субъектов РФ и местного самоуправления

действенной мотивации развития гражданской культуры. Власти не интересно делиться полномочиями с гражданским обществом и потерять часть прибыльных функций. Решению этой проблемы могла бы помочь обязательная закреплённая законами передача общественным структурам ряда функций власти.

— Фактическая включённость местного самоуправления в систему государственной власти. Причина такой зависимости — жесткая бюджетная вертикаль России, тотальный контроль за бюджетными ресурсами. Но усиливаются также другие способы обеспечения зависимости ОМСУ. Так, ширится практика внедрения в муниципалитетах схемы управления, предусматривающей выборы главы МО из числа депутатов и наличие ситуационного менеджера. Это схема минимальной зависимости ключевых фигур муниципальной власти от граждан и максимальной — от «губернии» (субъекта РФ). Необходима корректировка бюджетных нормативов: местное самоуправление должно стать более самостоятельным, ограничивать необходимо полномочия субъектов Федерации.

— Отсутствие законодательно закреплённых механизмов непосредственного участия граждан в управлении делами государства, то есть реализации конституционного права: «Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» (часть 1 ст. 32). Мы имеем право, но имеем ли возможность? Законодательная база России такова, что механизмы воздействия гражданина на государственную власть намного слабее этих механизмов на уровне местного самоуправления. Необходимо принятие и апробация в ряде субъектов Федерации закона «О реализации права граждан на

непосредственное участие в управлении делами государства».

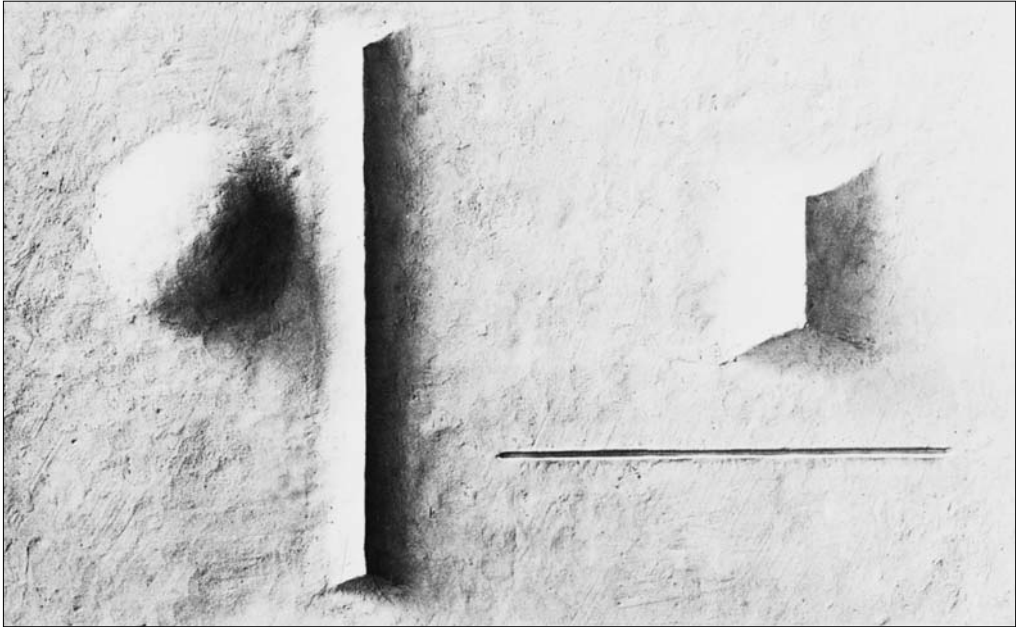
— Отсутствие правовых механизмов перевода рекомендаций совещательных гражданских структур в обязательные для исполнения решения власти. Если обязательность отсутствует, в условиях современной России рекомендации не учитываются. Причина понятна: рекомендательные нормы общественных структур являются эффективным механизмом только в условиях страха действующей власти перед выборами. Если результаты выборов очевидны заранее, мягкий рекомендательный механизм становится бессмысленным. А раз так, необходимо правовое наделение контрольными полномочиями общественных советов при органах власти.

— Низкий экспертный потенциал структур гражданского общества, что не позволяет пользоваться такими механизмами влияния на власть, как:

- общественная экспертиза;
- регламенты оказания услуг;
- ежегодные доклады о результатах деятельности;
- возможности общественных наблюдательных комиссий;
- контрольные полномочия общественных советов при различных структурах власти.

Какие изменения региональных гражданских структур происходят в настоящее время? Социологи отмечают рост протестных настроений россиян. В 2011 году в ходе всероссийских опросов около половины респондентов заявило о своей готовности принять участие в протестных акциях (по результатам февральского исследования ФОМ, 49% готовы выйти на улицы, а 45% не станут этого делать)\*. Безусловно, это вербальная сфера. Между «заявить» и «выйти» — большая дистанция, но все же направленность процесса очевидна. Декабрьские события 2010 года в Мо-

\* Социологи фиксируют рост протестных настроений в России // <http://www.rosbalt.ru/main/2011/02/25/823094.html>. 25.02.2011.



Фридрих Фордемберге-Гильдеверт. Рельеф. 1921–1922

скве и ряде других городов России подтвердили возможность «взрывной мобилизации», в ходе которой большие группы социально неоднородных людей оперативно реагируют на конкретное событие, воспринимаемое как несправедливость (каких-либо нарушений со стороны следствия в деле об убийстве болельщика «Спартака» не обнаружено). Помимо расширения социального спектра протеста, более ранний феномен «приморских партизан» продемонстрировал появление новых географических ареалов крайнего варианта протестной гражданской культуры.

Протестный вектор гражданской культуры — крайне нежелательный вариант для России. Ответственность за дальнейшее развитие событий взаимна, она лежит как на власти, так и на гражданском обществе. Это, безусловно, разная ответственность: власть конкретна и персональна, гражданское общество — общая конструкция. Но интерес сохранения стабильности должен быть общим.

Необходим перевод протестной активности, допускающей насилие, в форму

правового сопротивления. При этом власть должна понимать, что такое сопротивление, не дающее гражданам результата, не может быть привлекательной моделью и не ослабит протестный потенциал насилия. Необходимо предъявлять этот результат людям в каждом субъекте РФ и муниципалитете.

Для получения результата недостаточно, чтобы власть стала признавать правоту граждан. Одна из самых важных задач — повышение экспертного потенциала гражданского общества. Сегодня в рамках административной реформы уже создано достаточно много реально применимых (хотя и мягких) механизмов гражданского участия в контроле за властью и в принятии решений. Однако очень мало кто из граждан России знает об этих механизмах и тем более умеет их применять. В то же время объективная потребность в них у людей велика и продолжает расти.

Другими словами, сегодня стало особенно актуальным то, что уже давно делает Школа.