УДК 352 **DOI:** 10.12737/13174

Нечаев Д.Н.
Российский экономически университет им. Г.В. Плеханова, Воронежский филиал, доктор политических наук, зав. кафедрой социально-гуманитарных дисциплин,
(Российская Федерация, г. Воронеж)
e-mail: nechaevpolitia@rambler.ru

СЕЛЬСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ КАК МИКРОМОДЕЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РАМКАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ.

В данной статье приводитсяподход, при котором сельские поселения в рамках муниципальных образований рассматриваются как микромодель гражданского общества. Автор приводит отдельные результаты проведенного экспертного опроса, выполненного в рамках президентского гранта.

Ключевые слова: сельские поселения, микромодель гражданского общества.

RURAL SETTLEMENTS AS MICRO MODEL OF CIVIL SOCIETY WITHIN MUNICIPALITIES

Nechayev D.N.
Doctor of Political Sciences, Head of the Department of Social and Humanitarian Disciplines of the Voronezh branch of Plekhanov Russian University of Economics
(Russian Federation, Voronezh)
E-mail: nechaevpolitia@rambler.ru

State support funds are used in the project given as a grant in accordance with the decree of the President of the Russian Federation of 17.01.2014 № 11-rp, and on the basis of the competition held by *the Fund ISEP.*

This article provides an approach where rural settlements within municipalities are considered as micro model of civil society. The author gives some results of the expert survey performed as a part of the presidential grant.

Keywords: rural settlements, micro model, civil society.

В начале 2000-х годов Т.И. Заславская, академик РАН, подчеркивала важность новых форм самоорганизации и массовой социально-инновационной активности в современной России. Данный отечественный исследователь рассматривала эти и другие аспекты с точки зрения процесса формирования структур гражданского общества. При этом, по ее мнению, речь шла о «создании и налаживании работы негосударственных организаций (НГО), выражающих и реализующих интересы локальных, профессиональных, этнических, гендерных, поколенческих и других общностей. Таковы профессиональные ассоциации и союзы, общественные движения, церковные общины, органы местного

самоуправления» [1]. Как мы видим, формировавшуюся систему МСУ Т.И. Заславская не относила к органам государственного управления, что естественно (МСУ отделено от государства), и, наоборот, рассматривала местное самоуправление скорее как элемент гражданского общества.

Формировавшиеся в научном дискурсе РФ тренды на необходимость становления автономных и самодостаточных органов местного самоуправления как в первую очередь локальных общностей были остановлены проводившейся административно-политической реформой 2004 – 2008 гг., где доминирующей конструкцией становились вертикаль власти и значимость ее укрепления. Российский политолог А.Г. Чернышов отмечал, что «мы стали свидетелями того, как несколько раз достаточно существенно менялась концепция управления регионами на общегосударственном уровне... Вертикаль власти должна доходить до регионов и там заканчиваться. Все, что ниже, – начало гражданской активности. Следует говорить даже не о местном самоуправлении, а о местном сообществе, которое развивается вне тотального давления центральной власти достаточно самостоятельно»[2].

Таким образом, в рамках проводившейся реформы управление территориями (включая регионы РФ и муниципальные образования) пошло по пути централизации. В рамках данного процесса органы местного самоуправления на рубеже двух десятилетий нового века заданно интегрировались в систему государственного управления и упоминавшуюся вертикаль власти, что было логично для всех постсоветских государств. Кстати, на это обращал внимание и Марк М. Ховард, подмечая, что «…не так много времени прошло с 1989 – 1991 гг., чтобы новые институты устоялись и доказали свою «демократичность». Для этого им самим надо было наполниться новыми людьми, чтобы выполнять свои функции, как в странах развитой, старой демократии»[3].

Имеет смысл объяснить причины такого вектора административно-политических реформ в сторону значительной властной централизации. Ведь в ином направлении логично было бы получить новые формы самоорганизации и массовой социально-инновационной активности (то, на чем акцентировала внимание Т.И. Заславская). Более того, именно местное самоуправление при данном тренде могло стать основой формирования публичной сферы в большинстве региональных территорий России. Однако данный вектор развития событий последовательно приводил бы к повсеместным прямым выборам и глав муниципальных районов, и даже глав поселений, а ведь «…избирательные механизмы обычно ведут скорее к децентрализации, нежели к централизации…»[4].

В итоге даже на уровне муниципального района могли появляться и воспроизводиться

[1] Заславская Т.И. Инновационный потенциал России и проблемы гражданского общества //Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. Материалы научной конференции (Москва, 7 декабря 2000 г.). – М.: ООО «Северо-Принт», 2001. – С. 18-29. – С. 25.

[2] Чернышов А.Г. Конструирование современной российской власти и управление территориями: федеральные и региональные аспекты //Политическая наука: Сб. науч. тр. №2 Региональная политика и развитие территорий в условиях административно-политической реформы 2004-2008 гг. /Ред. Сост. Вып Л.Н. Верченов, А.В. Дахин. – М.: РАН ИНИОН, 2009. – С. 27-34. – С. 33.

[3] Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Марк М. Ховард; пер. с англ. И.Е.Кокарева. – М.: Аспект Пресс, – 2009. – С. 40.

[4] Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. Академический проект. – 2002. – С.106

фактически альтернативные центры политической власти, поскольку в «демократическом обществе многочисленные политические силы борются в рамках институтов. Участники демократического соревнования располагают неравными экономическим, организационными, идеологическими ресурсами…У одних.. может быть больше организаторских навыков и ценных качеств. У других – лучше идеологические средства,, способные убеждать» [1] . Однако на практике и демократические процессы и институты существенно ослабляли бы контроль государственного аппарата над органами МСУ, при которых говорить о вертикали власти, конечно же, не приходилось бы.

Мнение экспертов:

«Поселенческий уровень уничтожается. Убрали полномочия, ликвидировали прямые выборы, по-новому будет формироваться представительный орган муниципального района. Это я заявляю как участник трех всероссийских муниципальных форумов, на которых выступили президент, премьер, и как лауреат конкурса «Лучший муниципальный служащий». Я тогда верил, что местное самоуправление – ресурс развития страны» (Орловская область).

В сельских поселениях сейчас практически нет работы. Люди не могут содержать даже частное подворье. Речь идет о том, чтобы структурировать уровень самого местного самоуправления. Он разделен на две составляющие. Самоуправление второго уровня нужно как-то укрупнить (Воронежская область).

Вместе с тем такие неблагоприятные тренды политического развития, особенно централизация управления, не могли быть долгоиграющими. Как отмечал В. Паретто «…государства на самом деле не подвержены резким трансформациям. Они находятся в непрерывном изменении, как живые организмы, меняющиеся со временем»[2]. Поэтому в России в 2011-2012 гг. в ряде успешных в социально-экономическом развитии регионов стала наблюдаться коррекция политической линии в отношении органов МСУ. При сохранении федеральной и губернаторской вертикалей власти региональные администрации становятся на путь мягкой децентрализации в работе сельских поселений.

Именно в данный временной отрезок они идут по пути некоторых компромиссов с территориальными сообществами, понимая, что это раскрывает творческий созидательный потенциал населения территории. Ведь «…благодаря деятельности многочисленных общественных ассоциаций и широкой сети созданных ими связей отдельные люди создают общественный капитал, за счет которого решается проблема коллективного действия»[3]. Кроме того, данная линия имеет и еще один важный результат – воспроизводство новых лидеров, которых затем вышестоящие структуры власти могут интегрировать в систему государственного управления.

В данном случае есть основания полагать, что идущие по пути децентрализации сельские поселения становятся не только качественным низовым органом МСУ, но и микромоделью гражданского общества и даже социальным движением в конкретном муниципальном образовании. Стоит утверждать, что

[1]Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / Под ред. проф. Бажанова В.А. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). – 2000. – С.29

[2]Паретто В. Трансформация демократии / Пер. с итал. М.Юсима. – М.: Издательский дом «Территория будущего». – 2011. – С. 25.

[3] Родстайн Б. Политические институты: общие проблемы / Политическая наука: новые направления. Пер. Демчука А.Л.. – М.: Вече. – 1999. – С. 166.

«артикуляция гражданами новых потребностей и интересов, связанных с коренными изменениями условий жизни (защита окружающей среды, качество жизни и др.), и их стремление непосредственно влиять на процесс принятия решений в обществе обусловили появление новых форм участия, новых коллективных акторов, а также новых сфер для реализации гражданских инициатив»[1].

Можно также предположить и то, что сельские поселения как институт гражданского общества стали включать в свою деятельность и ряд форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения и фактического осуществления в полном объеме местного самоуправления (выборы глав поселений, проведение отдельных местных плебисцитов). Это позволяет им вырабатывать свою местную политику, к которой подходит определение публичной. Ведь как отмечал Ч. Тилли, «области публичной политики принадлежат также консультации граждан в связи с высказываемыми ими мнениями, нуждами и требованиями. Консультация включает в себя все доступные средства, при помощи которых граждане могут высказывать свои коллективные предпочтения относительно корпуса государственных служащих и государственной политики»[2].

Вот как рассматривают эксперты миссию института сельских поселений:

«В большинстве случаев главы территорий сельских советов выросли на этой земле и знают людей. Поэтому ведутся и личные приемы, и сходы, собрания граждан. У нас в администрации есть интернет-ресурс, но он слабо задействован, население им до сих пор не пользуется. Ведется прямой разговор, в чем огромное отличие муниципального уровня от субъекта Федерации. Человек может просто прийти и высказать тебе в лицо свои проблемы, претензии. На таких началах и строится работа администраций сельских советов. Но она возможна до тех пор, пока сельские советы не превышают определенного порога численности».

«Считаю, что сельские поселения, сельский совет – это мозговой центр села, куда люди могут обратиться со своими проблемами. Мы, в свою очередь, проблемы людей доводим до сведения района, район – до области, область – до Федерации» (Тамбовская область).

Более того, понимая важность экономического развития территорий, руководство сельских поселений стало вносить и свой вклад в виде выстраивания взаимодействия с бизнес-структурами, формируя тем самым социальное партнерство в конструкции «сельское поселение – предпринимательские структуры».

Вот что подчеркивают эксперты:

«У нас в районе есть хороший проект «Владимировна 21 века», Богатинское сельское поселение привлекло именитых знаменитых земляков, построили церковь. Второе место также заняло поселение в районе по ТОСам. Поддержка исходит и от администрации, и от общественных организаций, и от самих граждан (Белгородская область).

В менее развитых в социально-экономическом отношении регионах ЦЧР с существующей иерархической системой регионального и местного управления (тренд централизации) областные администрации хоть и сузили вариативность деятельности института сельских поселений, но сохранили пространство для маневра и самому институту сельских поселений, его локальным акторам.

Мнение экспертов:

«В психологии людей на селе сложилось, что сельский совет остался

[1] Павлова Т.В. Социальные движения как фактор трансформации институциональной среды: проблемы теории. – Полис. – 2008. – №5. – С.115.

[2] Тилли Ч. Демократия / Пер. с англ. Т.Б. Менская. – М.: АНО «Институт общественного проектирования». – 2007. – С. 28.

одной единственной структурой, которая может решать какие-то вопросы. После того, как прошла приватизация, не стало колхозов и совхозов, сегодня на селе остался только один сельский совет. Все жизненно важные проблемы, социальные вопросы: водоснабжение, дорожное строительство, содержание медицинских пунктов, сохранность школ – все это ложится на плечи сельских поселений. При тех Федеральных программах, которые существовали у нас, нам неплохо было работать. Мы хорошо работали по обеспечению жильем молодых семей, работающих на селе. Согласно последнему постановлению о дорожном строительстве, мы разработали дорожную карту, разработали дорожный фонд, начали оформлять земли в собственность, потом выходит закон и это все перечеркивается. Вся беда в том, что издаются законы из условий г. Москвы. Никто не приехал и не изучил ситуацию, прежде чем вносить этот закон, обрабатывать, обсуждать его. На селе становится все хуже и хуже. На сегодня бюджета нет. Основные полномочия мы передаем теперь муниципальным властям района. Теперь они нам перераспределяют обязанности, но финансовой поддержки нет. Мы понимаем, что мы обязаны это все решать. Все усложняется, но мы не теряемся, не пасуем. После того, как вы изучите ситуацию, может, все-таки дойдет до правительства нашего, что нужно как-то корректировать эти законы. Нельзя на сегодня ослаблять власть на местах. Это будет большая ошибка.

Функции сельских поселений вряд ли меняются с течением времени. Как в их работу входило обустройство жизни селян – решение проблем в сфере ЖКХ и других смежных сферах, так на них и лежит подобная ответственность. Другое дело – эффективность их работы. В связи с новыми законами количество полномочий уменьшается, значит, уменьшаются и выделяемые средства на поселения. И мы приходим к тому выводу, что я сделал раньше, – на политику сельских поселений, на жизнь внутри них начинают влиять именно областные чиновники (Курская область).

Как отмечает О.В. Аксенова, социокультурная сфера местных сообществ даже в условиях централизации и укрепления вертикали власти не только сохраняется, но и развивается. «Главными акторами, обеспечивающими своими действиями локальное развитие, становятся местная власть, различные субъекты социальной и культурной сферы (школы, больницы, дома культуры), неправительственные организации и т.д. Все эти субъекты формулируют отнюдь не оборонительную позицию сохранения жизнедеятельности сообществ, но вполне наступательную стратегию социального и экономического развития района[1]».

Вот как смотрят на институт сельских поселений эксперты:

«Если в целом брать институт как орган местного самоуправления на уровне сельских поселений, я думаю, что он должен только развиваться и увеличивать свое влияние на решение тех или иных вопросов вне зависимости от того, увеличивается или уменьшается объем полномочий у данного сельского поселения. Тем не менее даже при пересмотре этих полномочий, инициатива по решению тех или иных вопросов, даже если они перешли на уровень муниципального района, в любом случае будет исходить от органов местного самоуправления сельских поселений, потому что они в наибольшей степени информированы о проблемах, которые сегодня нужно решить в том или ином

[1] Аксенова О.В. Акторы местной политики: стратегия развития удаленных сообществ / О.В. Аксенова // VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. Москва, 22-24 ноября 2012 г. – М.: Российская ассоциация политической науки, 2012. – 604 с. – С.36.

муниципальном образовании (Липецкая область).

В свое время Р. Патнэм исследовал значение социального капитала в развитии демократии. Он отмечал важность данного элемента для социальной и политической стабильности, укреплении доверия к власти, в том числе низовых уровней: «в сложных социальных системах доверие проистекает из двух взаимосвязанных источников – из норм взаимности и структур гражданской вовлеченности… Норма общей взаимности представляет собой в высшей степени продуктивный компонент социального капитала… Ячейки гражданской вовлеченности, подобно ассоциациям соседей… представляют собой систему горизонтального типа… горизонтальные структуры гражданской вовлеченности помогают участникам разрешить дилеммы коллективного действия, можно сделать следующий вывод: чем более горизонтально структурирована организация, тем ближе она к институциональному успеху»[1].

Мнение экспертов:

«Особенности функционирования института сельских поселений заключаются в том, что только те люди, которые работают на этих территориях, имеют полную достоверную информацию о социальной и экономической ситуации на территории. Поэтому администрации сельских поселений однозначно необходимы. Поселения нужны. Если их уберут, то все эти финансовые проблемы лягут на бюджет, а за бюджетные средства все вопросы решить нельзя. Все даже сведется к тому, чтобы минимальные вопросы нужно будет решать за бюджетные средства».

«Без этого института мы не обойдемся в любом случае. Он должен развиваться. Пока, к сожалению, условия для этого развития скорее виртуальные, чем реальные. Есть ресурсы, кадры, информация».

«Роль муниципальных советов сведена к формальным действиям. Депутаты в сельских поселениях не готовы активно влиять на процессы формирования того же бюджета. Нужно развивать роль муниципальных советов и четко должны быть определены роль, компетенция полномочий представительного и исполнительного органа. В этом случае хозяйственник будет думать, как сделать лучше, а народные избранники будут контактировать с народом и осуществлять обратную связь».

«Граждане у нас понимают все так, как им это подается. Если сегодня депутат ничего не решает, глава сельской территории ничего не решает, они отстранены от всего. Они просто выполняют свои формальные функции и никакими рычагами давления не обладают. Если перераспределение полномочий не пройдет, если каждый не получит свою компетенцию и не будет за нее отвечать, то это все будет продолжаться» (Белгородская область).

Таким образом, исходя из имеющейся научной теории по управленческим моделям и данных широкого опроса экспертов в шести областях ЦЧР по проблематике сельских поселений, рассматривающих данные сообщества как микромодель гражданского общества и важный институт инноваций и развития, можно сформировать вывод о том, что в условиях реализации наиболее оптимального тренда децентрализации раскрывается потенциал территориальных сельских обществ, способствует модернизации территории, расширению реальной демократии участия граждан.

Немаловажен и вывод о том, что успешное функционирование сельских поселений в большей степени стоит рассматривать лишь при сетевой модели управления, когда политика осуществляется «не только государственной администрацией, но и

[1]Патнэм Р. Чтобы демократия работала / Пер. с англ. ЗахароваА. – М.: Ad Marginem. – 1996. – С. 212-218.

широким кругом организованных интересов, выходящих за рамки клиентел, имеющих доступ к политической ренте[1]».

Библиография/ References:

1. Аксенова О.В. Акторы местной политики: стратегия развития удаленных сообществ / О.В. Аксенова // VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. Москва, 22-24 ноября 2012 г. – М.: Российская ассоциация политической науки, 2012. – 604 с.

2. Купряшин Г.Л Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления //Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск 326. – 2011. – март.

3. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. Академический проект. – 2002. – С.106

4. Заславская Т.И. Инновационный потенциал России и проблемы гражданского общества //Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. Материалы научной конференции (Москва, 7 декабря 2000 г.). – М.: ООО «Северо-Принт», 2001. – С. 18-29. – С. 25.

5. Павлова Т.В. Социальные движения как фактор трансформации институциональной среды: проблемы теории. – Полис. – 2008. – №5. – С. 115.

6. Паретто В. Трансформация демократии / Пер. с итал. М.Юсима. – М.: Издательский дом «Территория будущего». – 2011. – С.25.

7. Патнэм Р. Чтобы демократия работала / Пер. с англ. ЗахароваА. – М.: Ad Marginem. – 1996. – С. 212-218.

8. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / Под ред. проф. Бажанова В.А. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). – 2000. – С. 29

9. Родстайн Б. Политические институты: общие проблемы / Политическая наука: новые направления. Пер. Демчука А.Л.. – М.: Вече, – 1999. – С. 166.

10. Тилли Ч. Демократия / Пер. с англ. Т.Б. Менская. – М.: АНО «Институт общественного проектирования». – 2007.

11. Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Марк М. Ховард; пер. с англ. И.Е.Кокарева. – М.: Аспект Пресс, 2009. – С. 40.

12. Чернышов А.Г. Конструирование современной российской власти и управление территориями: федеральные и региональные аспекты //Политическая наука: Сб. науч. тр. №2 Региональная политика и развитие территорий в условиях административно-политической реформы 2004-2008 гг. /Ред. Сост. Вып Л.Н. Верченов, А.В. Дахин. – М.: РАН ИНИОН, 2009. – С. 27-34.

1.Aksenova O.V. Aktory mestnoj politiki: strategija razvitija udalennyh soobshhestv / O.V. Aksenova // VI Vserossijskij kongress politologov «Rossija v global'nom mire: Instituty i strategii politicheskogo vzaimodejstvija». Materialy. Moskva, 22-24 nojabrja 2012 g. – M.: Rossijskaja associacija politicheskoj nauki, 2012. – 604 p.. (In Russ.)

2.. Kuprjashin G.L Institucional'nyj dizajn i konceptual'nye orientiry modernizacii gosudarstvennogo upravlenija //Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik. Vypusk 326. – 2011. – mart. (In Russ.)

3. Djuverzhe M. Politicheskie partii / Per. s franc. Akademicheskij proekt. – 2002. – p.106(In Russ.)

[1] Купряшин Г.Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления //Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск 326. – 2011. – март. – С. 1-14. – С.11.

4. Zaslavskaja T.I. Innovacionnyj potencial Rossii i problemy grazhdanskogo obshhestva //Grazhdanskoe obshhestvo v Rossii: problemy samoopredelenija i razvitija. Materialy nauchnoj konferencii (Moskva, 7 dekabrja 2000 g.). – M.: OOO «Severo-Print», 2001. – p. 18-29. (In Russ.)

5. Pavlova T.V. Social'nye dvizhenija kak faktor transformacii institucional'noj sredy: problemy teorii. – Polis. – 2008. – №5. – P.115. (In Russ.)

6. Paretto V. Transformacija demokratii / Per. s ital. M.Jusima. – M.: Izdatel'skij dom «Territorija budushhego». – 2011. – p.25.

7. Patnjem R. Chtoby demokratija rabotala / Per. s angl. ZaharovaA. – M.: Ad Marginem. – 1996. – p. 212-218. (In Russ.)

8. Pshevorskij A. Demokratija i rynok. Politicheskie i jekonomicheskie reformy v Vostochnoj Evrope i Latinskoj Amerike / Pod red. prof. Bazhanova V.A. – M.: «Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija» (ROSSPJeN). – 2000. – p.29. (In Russ.)

9. Rodstajn B. Politicheskie instituty: obshhie problemy / Politicheskaja nauka: novye napravlenija. Per. Demchuka A.L.. – M.: Veche. – 1999. – p.166. (In Russ.)

10. Tilli Ch. Demokratija / Per. s angl. T.B. Menskaja. – M.: ANO «Institut obshhestvennogo proektirovanija». – 2007. (In Russ.)

11. Hovard Mark M. Slabost' grazhdanskogo obshhestva v postkommunisticheskoj Evrope / Mark M. Hovard; per. s angl. I.E.Kokareva. – M.: Aspekt Press, 2009. – p.40. (In Russ.)

12. Chernyshov A.G. Konstruirovanie sovremennoj rossijskoj vlasti i upravlenie territorijami: federal'nye i regional'nye aspekty //Politicheskaja nauka: Sb. nauch. tr. №2 Regional'naja politika i razvitie territorij v uslovijah administrativno-politicheskoj reformy 2004-2008 gg. /Red. Sost. Vyp L.N. Verchenov, A.V. Dahin. – M.: RAN INION, 2009. – p.27-34. (In Russ.)