

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РОССИЯ

ОБРАЗ ЖИЗНИ И ОБРАЗ МЫСЛЕЙ
Опыт феноменологического исследования

Центр прикладных исследований
местного самоуправления

Москва, 2009

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РОССИЯ: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. – М.: ЦПИ МСУ, 2009. – 146 с.

Автономная некоммерческая организация «Центр прикладных исследований местного самоуправления» (ЦПИ МСУ) учреждена Общероссийским Конгрессом муниципальных образований в 2007 году. Основной целью деятельности Центра является содействие прогрессу федеративных отношений и местного самоуправления, а также региональному развитию в РФ посредством предоставления консалтинговых услуг в области образования, науки, систем управления и права.

Настоящее издание подготовлено на основе результатов социологического исследования по проекту *«Структура муниципальной власти и ее влияние на развитие общественной солидарности и местного предпринимательства»*. При реализации проекта использовались средства гранта, предоставленные ЦПИ МСУ **Институтом общественного проектирования** в соответствии и в порядке, установленном распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 192 – рп «Об обеспечении в 2008 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».

Авторский коллектив:

Ю.М. Плюснин (руководитель проекта, факультет государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики),

С.Г. Кордонский (факультет государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики),

В.А. Скалон ((факультет государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики).

Основные участники проекта полевые исследователи-интервьюеры:

А.В. Абрамов, А.Л. Ан, Д.В. Бойков, А.В. Гаврикова, К.А. Голубев, Г.С. Ерке, А.В. Заводчиков, В.А. Кудинов, О.М. Моргунова, Д.В. Мухаматнуров, А.А. Позаненко, М.А. Покидова, П.А. Постников, С.В. Раднатаров, В.В. Салимгареев, К.Д. Сазонов, Д.С. Самсонов, А.Р. Тукаева, Л.В. Черепанова.

ISBN: 978-5-9901300-1-2

Напечатано в ООО «Типография Момент»,
141406, Московская обл., г. Химки, ул. Библиотечная, д. 11
Формат 72 x 104/16. Бумага офсетная. Гарнитура Baltica.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,25 . Тираж 500 экз.

© Центр прикладных исследований местного самоуправления, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

Слово к читателям, или «Инструкция по применению...»	5
Введение	8
Глава 1. Методология, методы и объект исследования	9
1.1. Методология исследования	9
1.2. Методы исследования	12
1.3. Характеристика полученных материалов исследования	19
Материалы экспертных интервью и наблюдений	19
Характеристика выборочной совокупности при массовом опросе ..	21
Глава 2. Муниципальная жизнь в оценках простых людей	25
2.1. Качество жизни людей	26
Материальные условия жизни	26
Социально-психологические условия жизни	31
«Социальный стресс» как признак неэффективности власти	39
2.2. Отношение населения к власти и реформам	44
Отношение к реформам	44
Социальные установки населения	46
Отношение населения к местной власти и представление о тенденциях развития местного самоуправления	53
2.3. Солидарность местного общества, ее предпосылки и угрозы	56
Особенности мировосприятия людей и его изменения	56
Оценки солидарности на локальном уровне	61
Гражданская активность населения	64
Скрытая социальная напряженность в местном обществе	68
Резюме	74
Глава 3. Муниципальное устройство и его отношения с общественным устройством и местным бизнесом	77
3.1. Официальная классификация муниципальных образований и проблемы ее воплощения в жизнь	77
3.2. Специфика и особенности муниципального управления	82
Гипертрофированная роль главы администрации	82
Технологические проблемы управления: оценка перспектив, планирование, отчетность и кадры	87
Межмуниципальные отношения и отношения с региональной властью	92
3.3. Участие муниципальной власти в жизнедеятельности местного общества	99

Традиционные и новые источники средств к существованию в селе и малом городе.	99
Участие населения в местных общественных организациях	104
Содействие органов муниципального управления развитию общественной солидарности.	110
3.4. Местный бизнес в сфере интересов местной власти.	112
Инновационный потенциал местного бизнеса на фоне его проблем.	118
Резюме	123

Глава 4. Муниципалитеты в административно-территориальной структуре. 126

4.1. Муниципальное устройство и местное самоуправление	126
4.2. Неоднородность муниципальных уровней организации жизненного пространства.	129
Неадекватный статус муниципальных районов	130
Неадекватный статус городских округов.	132
4.3. Муниципальное территориальное устройство «на самом деле» . . .	133
4.4. Логика возможных трансформаций административно-территориального деления и структуры муниципального управления.	137

Заключение. 142

Структура муниципальной власти и ее взаимодействие с органами государственной власти.	142
Влияние муниципальной власти на развитие общественной солидарности	143
Влияние муниципальной власти на развитие местного предпринимательства	144

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЯМ, ИЛИ «ИНСТРУКЦИЯ ПО ПРИМЕНЕНИЮ...»

Предлагаемый вашему вниманию текст необычен как по содержанию, так и по форме. Чтобы не порождать ненужных ожиданий, мы сочли необходимым сопроводить его краткой «инструкцией по применению».

Аналогия с терапией здесь, на наш взгляд, вполне уместна. Ведь налицо не очень четко функционирующий социальный организм, имеется попытка диагностики его состояния и даже предлагается некоторый план оздоровления. Чтение предлагаемого текста — дело не очень приятное и легкое, как и любое лечение.

Итак, представляем изделие: результаты социологического исследования по проекту «Структура муниципальной власти и ее влияние на развитие общественной солидарности и местного предпринимательства», осуществленного по гранту Института общественного проектирования на проведение социологических исследований и мониторинга состояния гражданского общества (средства выделены в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 192 — рп).

Состав изделия: а) информация о методологии и объекте исследования, б) изложение результатов анализа объекта, основанного на выборочных опросах населения, непосредственных наблюдениях, интервью с экспертами, обработке данных муниципальной отчетности; в) описание основных типов взаимодействия местной власти с местным сообществом и бизнес-структурами; г) описание и оценка административно-территориального устройства страны на местном уровне.

Свойства: порождает критическое отношение к себе и окружающей действительности.

Показания к применению: стремление получить эмпирические знания об устройстве и способах функционирования местной власти в стране.

Противопоказания: принадлежность к политехнологическому или экспертному сообществу.

Способ применения: регулярно при появлении желания видеть действительность без «розовых очков».

Побочное действие (эффекты): не исследованы.

Необходимо учитывать, что представляемый «опытный образец» может быть «прописан» в первую очередь другим исследователям, ищущим свои пути оздоровления ситуации. Поэтому лучше бы использовать их как отправной пункт в дискуссиях и новых исследовательских проектах.

Надеемся, что публикуемые материалы будут полезны не только социологам и политологам. По крайней мере, именно к такому выводу пришли, ознакомившись с ними, уважаемые нами профессионалы в области общественно-политических знаний.

Их оценками мы предваряем текст отчета.

Виктор Панкращенко,
президент Центра прикладных исследований МСУ

При обилии слезливо-сентиментальных или (изредка) ультра-оптимистических репортажей можно по пальцам одной руки пересчитать работы, из которых проступает облик российской действительности. Дотошное исследование 13 регионов, 22 районов и городов, десятков сельских поселений – все это упаковано в небольшую книгу. Из нее можно узнать, что думают о себе, о других и о властях сами жители и местное начальство, которое – тоже люди: «Обвинить нас можно буквально во всем, и это цель, на которой мы бегаем» – из интервью с главой муниципалитета.

Читая, мы можем удостовериться в том, что за 10 лет с 1999 г. доля тех, кто всегда и во всех случаях привык рассчитывать только на себя, уже составила треть граждан. И еще столько же, да же чуть больше, уверены в том, что процесс возрождения России набирает силу – возможно, это важнейший результат, достигнутый нашим отечеством. «Можно сказать, что сегодня главы муниципалитетов – это люди, разгребающие снег во время бурана». Это уже заключают авторы, и с выдвинутых ими конкретных предложений началась новая фаза дискуссий о судьбе местного самоуправления в России.

Вячеслав Глазычев,
заведующий кафедрой управления территориальным развитием
Академии народного хозяйства при Правительстве РФ

В последние годы мы достаточно много слышим об эффективности муниципального управления. На государственном уровне издаются документы, которые определяют критерии для оценки эффективности работы органов местного самоуправления. Конечно, такие критерии имеют право на существование. Местное самоуправление по своей природе – это власть населения по решению вопросов жизнедеятельности под свою ответственность, и никакие критерии не могут быть точнее, чем оценка людьми деятельности избираемых ими органов местной власти.

А посему качество работы муниципальных органов влияет на консолидацию сообщества, на его солидарность и призывает к диалогу между носителем власти – населением – и органами власти. И этот диалог нужен прежде всего самой власти.

Представленное исследование группы ученых показывает, что институт местного самоуправления в нынешнем своем состоянии требует дальнейшего совершенствования и, в первую очередь, по вектору укрепления народовластия на местах.

По своей сути я оптимист, почти 20 лет знаком с проблемами местного самоуправления и вижу, мягко говоря, шероховатости во взаимодействии местного самоуправления и государственной власти. Убежден, за местным самоуправлением будущее. Если читать это исследование с оптимистической точки зрения, то мой вывод им и подтвержден.

Степан Киричук,

Председатель комитета Совета Федерации по вопросам
местного самоуправления, президент Общероссийского
Конгресса муниципальных образований

В социальной теории у нас торжествуют вульгарные версии этатизма. Понимание страны подменяют толкованием управленческих схем «с примерами из жизни». А описание социума обходит изощренные игры населения с институтами власти на всех ее избыточных уровнях, особенно на так называемом региональном, где царит олигархия 86 «управлений по делам пространства» России. Путаная государственная онтология эксплуатируетсямышленными обитателями этих мест. Люди подчиняют власть и «гоят» ее, применяя социальные «гоильные агрегаты». То, что из центра кажется деформациями (и даже «коррупцией»), — часто неопознанные объекты нормальной социальной жизни. Но как напоминают авторы, это демократия нищеты, где «люди считают, что нормально жить — значит, жить всего лишь в три раза лучше, чем бедствовать... и всего лишь в полтора раза лучше, чем они живут сейчас».

Муниципальная власть целиком погружена в эту пригонную социальность. Лишенная авторитетности центра, она лавирует среди местнотчимых сетей — клановых, семейных, гругеских — и сама вплетена в них. Авторы не поленились сойти в эти демократические норы, их выводы основаны на полевых исследованиях. Игнорируя штампы о нехватке солидарности, авторы рисуют картину сложного, деятельного и весомого общественного капитала. Проблема в том, что он действует не так и не там, где его хотят добывать для великих строек модернизации. Но это проблема политиков, а не общественных сред и их наблюдательных первопроходцев.

Глеб Павловский,

директор Фонда эффективной политики

Настоящее исследование внушает оптимизм. Очерченные границы «проблемного поля» муниципального развития наверняка помогут выходу из того тупика, в котором находится сегодня так называемая муниципальная власть. Главное — не останавливаться и продолжать обсуждать поставленные проблемы.

Юрий Сенокосов,

директор издательских программ
Московской школы политических исследований

ВВЕДЕНИЕ

Основное эмпирическое значение исследования представляется нам в том, что его результатом станет характеристика местной социальной среды и потенциала населения в контексте оценки эффективности муниципального управления. Это позволит оценить значение административного фактора в развитии местной солидарности и инновационного предпринимательства с учетом региональных условий.

В качестве ключевого теоретико-методологического результата исследования следует признать выявление со всей определенностью недостаточности существующего концептуального аппарата для адекватного описания формирующейся на наших глазах муниципальной реальности. Научный понятийный аппарат складывался в рамках представлений о реальности одного института управления государства и его отношений с другими социальными институтами.

Институт местной власти иной по природе. Отсюда постоянно возникающие проблемы с объяснением, а тем более с предсказанием тенденций развития объекта наблюдений. Отсутствие разработанной методологии не позволяет формулировать нормативно-непротиворечивые рекомендации по формированию структуры муниципальной власти. Сам объект еще слишком «молод», чтобы проявлять себя в полной мере. Он слишком лабилен и потому зависим от локальных различий и многообразия не только социальной и административной среды, но и от территориальных и пространственных особенностей страны. Требуется более широкие по географии и количеству наблюдаемых муниципалитетов исследования.

Поэтому мы считаем, что на данном этапе нам всего лишь удалось очертить границы «проблемного поля» муниципального развития. Это предполагает начало экспертных дискуссий, разработку концептуального аппарата муниципальной проблематики, адекватного как нормативной практике (соответствие законодательству), так многообразию реальных отношений в великом множестве так внезапно порожденных «муниципальных конструкций». Сегодня мы можем только формулировать ряд проблем, достаточно явных, чтобы они могли быть зафиксированы, в надежде, что этим исследованием и самой постановкой вопросов активизируем дальнейшие поиски в направлении изучения нового общественного института.

Глава 1. МЕТОДОЛОГИЯ, МЕТОДЫ И ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью проекта «Структура муниципальной власти и ее влияние на развитие общественной солидарности и местного предпринимательства» являлось исследование роли формирующейся структуры муниципальной власти в развитии местного самоуправления как в социально-политическом, так и в социально-экономическом аспектах. Объектом нашего интереса выступала местная власть, реализующая свои функции в четырех видах муниципальных образований – в муниципальных районах, городских округах, городских и сельских поселениях.

1.1. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

При оценке потенциала местного самоуправления мы обращаемся к традиционной триаде «власть – бизнес – население». Однако взаимодействие этих акторов рассматривается не вообще, что бессодержательно, а конкретно, по трем составляющим взаимодействия:

- 1) особенности организации местной власти в муниципальных образованиях разных видов;
- 2) специфические формы общественной активности населения, направленные на жизнеобеспечение и развитие местной солидарности и максимально родственные местным органам управления;
- 3) характерные особенности взаимодействия муниципальной власти и местного предпринимательства.

Таким образом, каждый из трех участников взаимодействия рассматривается в ограниченном формате. Структура власти исследуется типологически (в зависимости от вида муниципалитета) и ситуационно (в зависимости от региональных особенностей). Содержание общественной активности населения разбирается в контексте локальных форм организации жизнедеятельности как основного условия для реального формирования местного самоуправления. Содержание экономической активности населения анализируется с точки зрения потенциала местного бизнеса, важнейшим критерием которого выступает инновационность. При этом термин «инновационность» локально ограничен: бизнес признается инновационным, если он является новым и передовым для местной или региональной экономической активности. Общим же содержанием всех трех аспектов, в которых мы рассматриваем объект, является деятельность

муниципальной власти, которая, формируя структуру административных отношений, оказывает влияние на общественную жизнь и участвует в становлении местного малого бизнеса.

Исходной гипотезой исследования являлось предположение о многообразии форм организации муниципальной власти в Российской Федерации, возникающем вследствие того, что нормативная структура местного самоуправления (согласно федеральному закону № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.) накладывается на исторически сложившиеся формы и способы управления местными и привлекаемыми ресурсами, их перераспределения и потребления на местах. Такие формы и способы в большей или меньшей степени специфичны для каждого муниципалитета и каждого региона. При этом муниципальная власть ограничена в своих действиях сформировавшимися институтами распределения ресурсов, как частично зависимыми от нее (организации здравоохранения, образования, культуры), так и нормативно независимыми (федеральные, региональные, окружные и отраслевые государственные организации, а также частные собственники).

На территории конкретного муниципалитета присутствуют специфичные источники ресурсов. Эффективность муниципальной власти определяется тем, каким образом и в каких формах она вырабатывает способы вовлечения в муниципальную сферу ресурсов, нормативно находящихся вне ее компетенции (в компетенции государства). При этом возникают виртуальные — в нормативном пространстве не представленные — властные структуры (местная элита), куда входят и муниципальные чиновники, и распорядители ресурсов. Именно эти виртуальные и неформализуемые в принципе структуры обладают реальной властью в конкретном муниципалитете.

Структурные и ситуационные факторы в разной степени способствуют или препятствуют развитию двух основных форм активности местного населения — общественной и экономической. Мы предполагали, что разные структуры муниципального управления, возможно, будут иметь разную эффективность с точки зрения социального и экономического развития местного общества.

Методология исследования базируется на качественном анализе структуры муниципальной власти (по нашей терминологии, феноменологии муниципального управления), основанном на непосредственных наблюдениях и интервью с экспертами с привлечением количественных данных — статистически обработанных результатов выборочных опросов населения и местной отчетности¹.

Методология исследования предполагает преимущественно качественный анализ объекта, включающий наблюдение, интервью, сбор и анализ архивных, отчетных и текущих документов местного значения. Количественные социологические методы (массовый анкетный опрос населения, сбор муниципальных отчетных показателей) имеют подчиненное значение.

¹ Мы избегаем использовать термин «муниципальная статистика», имея основания считать совершенно недостаточным уровень развития такой формы отчетности.

Основные аналитические понятия: структура муниципального управления, самоорганизация местного общества, инновационная активность местного бизнеса.

Структура муниципального управления фиксируется через соотношение между законодательно определенными (в соответствии с ФЗ-131) и фактически развившимися способами (пока еще редко организационно оформленными) взаимодействия органов муниципального управления с органами региональной государственной власти и населением. Способы эти соотнесены, с одной стороны, с прописанными в ФЗ-131 полномочиями и функциями, а с другой — с реально сформировавшейся практикой отношений между разными «этажами» власти в соответствии с реализуемыми собственными и переданными полномочиями.

Схема наблюдения организации муниципальной власти предполагала сравнение содержания видов деятельности органов местного самоуправления, формально закрепленных в ФЗ-131 и соответствующем ему уставе, и реально осуществляемых ими функций. Так определяли степень рассогласования уставных и реальных функций членов представительных органов, руководителей администрации, муниципальных служащих и выявляли его причины. Предполагалось, что это позволит оценить характер «деформаций» структуры муниципального управления на этапе ее становления.

Формы самоорганизации местного общества представлены описанием местного общества с точки зрения развития местного самоуправления в трех аспектах: поведенческом, эмоциональном и ментальном (акции, реакции и проекции людей в отношении к себе, ближайшему окружению и внешнему миру). Они фиксировались по установленным параметрам в ходе непосредственного наблюдения за текущей жизнью местного общества, при проведении интервью и при выборочном анкетном опросе населения.

Акции — поведение населения, направленное на развитие местного общества, в том числе позитивные по отношению к обществу действия, направленные на поддержку других, кооперацию и координацию общественной, хозяйственной и экономической деятельности, или негативные действия, способствующие развитию латентной социальной напряженности и направленные на разрушение сложившейся структуры отношений;

Реакции — эмоционально-психологические ответы на внешние и внутренние возмущающие воздействия, представленные самооценкой собственного состояния, имеющей значение для сохранения социального единства, и оценками социально-политических процессов, деятельности региональной и местной власти;

Проекции — мировоззренческие и ценностные установки (установки), в том числе индивидуальные цели жизни и базовые жизненные ценности, а также социально-политические и социально-экономические установки в отношении к внешнему миру.

Инновационная активность местного бизнеса во взаимодействии с местной властью представлена видами деятельности, формами организации предпринимательства, привлекаемыми ресурсами и производимыми товарами и

услугами. Основанием для оценки служат интервью с бизнесменами и муниципальными служащими, а непосредственное наблюдение имеет дополнительное значение.

Организацию местного малого (инновационного) бизнеса описывали через формы организации предпринимателей (ассоциации, кланы, семьи), отношения между ними (конкуренция, кооперация, взаимная «невидимость»), виды предпринимательской активности, направления существующей деятельности и перспективы развития, значение местного бизнеса для занятости населения и развития местного общества, а также через объемы и структуру привлекаемых ресурсов и эффективность их использования для целей бизнеса и населения.

1.2. МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Базу данных указанных видов муниципалитетов составляют три группы идентичных наборов параметров:

- 1) основанный на наблюдениях «паспорт» муниципалитета (описывающий население, организационную, материальную и социальную базу, инфраструктуру, хозяйственную и экономическую деятельность муниципалитетов — что есть и сколько, каков потенциал);
- 2) данные интервью с местными экспертами;
- 3) данные выборочных анкетных опросов.

Первичные материалы собраны с использованием четырех методов:

- 1) непосредственные **наблюдения** повседневной жизни местного общества, деятельности власти, общественной и экономической активности людей;
- 2) **интервью** с «простыми жителями» (на работе, на улице и дома) и экспертами (активисты, предприниматели, чиновники);
- 3) выборочный массовый **анкетный опрос**, предназначенный для сбора дополнительной информации от населения;
- 4) **объективки** — данные статистики, учетные и прочие показатели, собираемые непосредственно в муниципалитетах.

Наблюдение. Наблюдатели вели ежедневные записи (дневники). Наблюдения носят как стохастический, так и систематический (обоснованный наперед заданной схемой наблюдений) характер. Такой порядок наблюдений корреспондирует с заданной схемой «паспорта» муниципалитета.

Список параметров наблюдения для описания муниципального управления включал

- 1) непосредственно регистрируемые параметры, которые зафиксированы в формальной структуре дневника и
- 2) параметры интерпретации наблюдений и результатов опроса.

К первой группе параметров относятся:

- наличие и объемы конкретных ресурсов в поселении, их распределение;
- виды местных ресурсов и организационные формы их использования;

- возможности или пределы мобилизации местных ресурсов;
- кто и как решает обычные проблемы поселений, касающиеся, например, снабжения водой и электричеством, уборки мусора и пр.;
- участие населения в решении этих проблем;
- потребности людей (на словах), их сила (степень нужды);
- реальные потребности и «телевизионные потребности» (то есть навязываемые СМИ);
- разрыв между реальными и вербализованными потребностями; способы удовлетворения актуальных потребностей (в отдыхе, лечении, образовании, топливе, воде, механизмах и машинах, продуктах питания, инфраструктуре, коммуникациях и проч.);
- где и как люди отдыхают, лечатся, учатся, что едят и как готовят пищу, как заготавливают топливо, какие механизмы и машины есть и как они используются;
- ситуации, требующие помощи (родственной, соседской, как проявление гражданских отношений);
- кооперация внутри обществ в части мобилизации и использования местных ресурсов;
- психологические границы домовладений, территорий общего пользования, способы и формы и нарушения границ властями, предпринимателями, соседями;
- способы осуществления взаиморасчетов, использование валют (деньги, натуральные ресурсы, водка, самогон, долговая книга, родственные и соседские обязательства);
- институт «брать займы» (что берут и дают — продукты питания, спиртное, горючее, инструменты, механизмы и машины и пр.);
- институты «скинуться» и «помочь» при решении проблем, появляющихся у членов местных обществ;
- формы местных идеологий — культы, верования и пр., компенсирующие дефицит объяснений и интерпретаций; местные культы как интегратор местных обществ;
- соотношение между представителями институализированных культов (православные, мусульмане) и не институализированных (собственно секты); число вовлеченных и отношение к ним не вовлеченных.

Ко второй группе параметров относятся:

- виды материального дефицита — жилья, еды, топлива, земли и пр.;
- виды деятельностного дефицита — в отдыхе, здоровье, географической мобильности, социальной мобильности;
- виды институционального дефицита;
- объединения граждан для компенсации материального дефицита (организованные общества, в том числе преступные);
- объединения для компенсации деятельностного дефицита (отходнические бригады, получение образования и т.п.);
- формы социальной интеграции для компенсации дефицита разных видов как проявление гражданско-общественных отношений;

- объединения граждан для компенсации институциональных дефицитов (партии, движения, секты и пр.);
- временно параметры интеграции — на момент совершения действия или на более длительный интервал времени;
- пространственные параметры интеграции — в соседстве или в более широком территориальном ареале;
- местные виды универсальных форм интеграции (баня, рыбалка, охота, совместное празднование, совместный труд и пр.).

Интервью. Местными экспертами для интервью выступали руководители города района, руководители учреждений и организаций, местные предприниматели, менеджеры и специалисты высокой квалификации, представители интеллигенции из сферы образования, культуры, здравоохранения, а также просто умные, опытные и знающие люди.

Интервью являлись проблемно фокусированными и структурированными, но процедурно неформализованными. Основные проблемы, предполагаемые к обсуждению в интервью, которое выстраивали в форме свободного обсуждения, разбиты на четыре группы:

- 1) характеристика повседневной хозяйственной деятельности и экономического поведения людей — способы, новые формы и уже имеющийся опыт приспособления населения к кризисным и новым условиям жизни последнего десятилетия (в том числе экономическое поведение домохозяйств и новые модели жизнеобеспечения местных обществ);
- 2) изменения психо-эмоционального состояния людей — психологическая реакция населения на кризис, оценка отношений между людьми в обществе; состояние общественного сознания (менталитет населения) — трансформации, произошедшие в последние годы в системе ценностей; отношения к миру, обществу и людям через изменения экологических, социальных и трудовых установок и представлений;
- 3) поиск «особого пути развития» для местного общества, региона — взгляды на проблему социальной стабильности и солидарности в местном обществе и в обществе в целом, поиск новых форм и механизмов (от уровня управления до уровня индивидуального поведения), способных обеспечить развитие местного общества;
- 4) проблемы становления и развития местного самоуправления и межмуниципальных отношений, отношений между муниципальной и государственной властью; вопросы оптимизации административной структуры и эффективности деятельности представительного и исполнительного органов местной власти.

Интервью, в силу профессиональной и общей компетентности экспертов, носили преимущественно тематический характер. Основные темы:

- противоречия межмуниципальных отношений;
- неформальные сети в органах местной власти;
- социально-экономическая история муниципального бизнес-общества;
- сети местных активистов-общественников;

- демографическая и селитебная история муниципалитета;
- пространственная организация жизнедеятельности муниципалитета.

Противоречия межмуниципальных отношений исследовали путем выявления «родовых проблем» муниципальных образований разных видов, возникающих при межмуниципальном взаимодействии. Определяли ключевые точки столкновения интересов, компетенций и видов деятельности муниципалитетов разных видов – городских округов (ГО), муниципальных районов (МР), городских (ГП) и сельских поселений (СП), а также муниципалитетов региональных столиц. Устанавливали объем и содержание уставных и неуставных межмуниципальных отношений, объем и виды контролируемых и перераспределяемых муниципалитетом ресурсов, виды и объемы ресурсов, в отношении которых муниципалитеты конкурируют или выступают солидарно (имеют взаимную выгоду), содержание противоречий (конфликтов, конкурентных отношений) или согласия преимущественно между конкурирующей за ресурсы парой муниципалитетов «район – городское поселение». На основании сопоставительного анализа выявляли ключевые противоречия межмуниципальных отношений, заложенные на законодательном уровне или обусловленные ресурсными ограничениями.

Исследование неформальных сетей в органах местной власти было направлено на выявление структуры неформальных (дружеских, соседских и родственных) отношений местной элиты: представителей местной власти, органов региональной и федеральной власти. Строили графы неформальных отношений, которые сопоставлялись с формально определенной структурой органов местной власти. Определяли степень влияния на структуру власти недолжностных отношений. Вся работа базировалась на сопоставлении информации, полученной в ходе интервью с представителями власти и «знающими» или «простыми людьми с улицы». Выявляли структуру родственных и дружеских отношений между ключевыми фигурами представительной и исполнительной власти в муниципалитете, а также связей с представителями региональных и федеральных управлений. Описывали структуру персональных антагонистических отношений в муниципалитете. Устанавливали продолжительность службы ключевых фигур, их карьерные истории и советское прошлое, выясняли происхождение представителей местных элит (из каких деревень, каких родов). Фиксировали места жительства и районы преимущественного расселения элиты, контролируемые ресурсы и семейные бизнесы, партийные связи и истории партийного предательства, факты и слухи о коррупционных связях.

Для оценки *инновационного потенциала* малого и среднего бизнеса (МСБ) муниципалитетов разного вида изучали социально-экономическую историю местного бизнес-общества. Анализировали социально-экономическое развитие предпринимательства и содействие (противодействие) ему со стороны муниципальной власти. Это позволило качественно оценить степень помощи развитию МСБ со стороны местной власти, выявить уровень заинтересованности, содействия и соучастия власти муниципалитетов в развитии инновационного предпринимательства.

Для оценки уровня гражданской активности местного общества и степени развития института местного самоуправления определяли *сети местных активистов-общественников*. Муниципалитеты разных видов сопоставляли по уровню гражданской активности населения и степени развития местного самоуправления. Были получены списки местных негосударственных общественных организаций (НГО), видов их активности, степень включенности населения, установлен уровень организации, объем и спектр деятельности, степень зависимости НГО от местной власти с учетом привлекаемых с ее помощью ресурсов. В первом приближении стало ясно, насколько гражданская активность населения и его самоорганизация связаны с видами муниципалитетов.

Демографическую и селитебную историю муниципалитета исследовали как предпосылку для реализации основных задач. Полученные данные были включены в обязательную подготовку полевого исследования. В Интернете и в учреждениях на местах разыскивали количественные показатели по истории народонаселения и территории муниципалитета. Динамика народонаселения и организация селитебного пространства, полученные в исторической ретроспективе, позволили оценить потенциал местного общества и ожидаемую эффективность деятельности местной власти по территориальному развитию муниципалитета, прогнозу качества трудового потенциала и инновационному развитию.

Исследованию пространственной организации жизнедеятельности муниципалитета уделено мало внимания, поскольку тема имеет низкую приоритетность среди задач проекта. Создан реестр небольшой группы муниципалитетов, и описаны основные составляющие инфраструктуры, обеспечивающие жизнедеятельность местного общества.

Анкетный опрос населения. Опрос проводили с помощью анкеты, состоящей из нескольких десятков структурных и «паспортных» вопросов. В каждом городе в зависимости от численности населения были собраны от 30 до 120 анкет. Выборка квотная, выравниваемая в основном по двум показателям: полу и возрасту трудоспособного населения и пенсионеров. Такие показатели, как сфера общественного производства и социально-профессиональный статус, являются контрольными. Уровень образования — показатель невалидный, так как многие невольно или сознательно завышают его, а в последние годы доля лиц, получивших тем или иным способом высшее образование, возросла непропорционально.

Опрос населения проводили по домохозяйствам, на предприятиях, в учреждениях. В любом случае опрос привязывали к месту жительства респондента. Один респондент представлял одно домохозяйство. Распределение респондентов по территории города осуществляли путем выбора улиц по принципу равномерности покрытия территории и пропорциональности выборочной совокупности плотности заселенности районов. Выбор домов или квартир на улице случаен, но не выше доли, определенной средней плотностью.

В структуру анкеты для опроса населения были включены следующие виды оценок:

- 1) материальные условия жизни респондента,
- 2) условия развития и организации местного малого и среднего бизнеса,
- 3) самооценка психоэмоционального состояния,
- 4) система индивидуальных терминальных ценностей,
- 5) представление о социально-политических ценностях,
- 6) оценка «социального самочувствия», «социальный стресс»,
- 7) самоорганизация местного общества, ее формы,
- 8) отношение к местной власти, оценки ее эффективности,
- 9) социально-политические и социально-экономические установки,
- 10) латентная социальная напряженность.

Объективки — данные «муниципальной статистики», отчетные показатели, текущая отчетность государственных и муниципальных организаций и предприятий. Список параметров состоял из четырех блоков, определяемых основными задачами исследования. Однако в разных муниципалитетах были получены данные, далеко не одинаковые по объему и сопоставимости (ниже указаны основные причины этого).

Блок 1. Структура муниципального управления

- 1) Реальная структура органов исполнительной власти муниципалитета (до уровня комитета, отдела, группы).
- 2) Реальное кадровое наполнение подразделений (комитетов). Список должностных позиций их замещение. Незаполненные вакансии.
- 3) Сфера компетенции и ответственности подразделений администрации.
- 4) Источники и структура доходов местного бюджета.
- 5) Структура расходов местного бюджета по годовым отчетам.
- 6) Объем и структура средств, выделяемых в муниципальном бюджете на цели развития самостоятельности населения (имеется в виду любая активность населения — как творческая, воспроизводственная, так и политическая, эколого-охранительная, коммунальная и пр.).
- 7) Виды законодательно-распорядительной поддержки муниципалитетом МСБ (список и содержание НПА и распоряжений, направленных на поддержку и развитие местного бизнеса).
- 8) Формы и объем финансовых средств, направляемых на развитие и поддержку МСБ, особенно инновационного бизнеса.
- 9) Формы и объем финансовой поддержки, получаемой муниципалитетом от МСБ на обеспечение различных (каких?) нужд.
- 10) Подушевые «нормы» выделяемых ресурсов (муниципальные и государственные финансовые средства; услуги по социальному обеспечению в пенсионном обеспечении, здравоохранении, образовании, культуре, спорте).

Блок 2. Взаимодействие местной власти с органами государственной власти

- 1) Список государственных полномочий, реально переданных муниципалитету.

- 2) Список реально исполняемых государственных полномочий.
- 3) Объем денежных средств, направленных муниципалитету для исполнения переданных государственных полномочий.
- 4) Структура государственных дотаций, субсидий и субвенций.
- 5) Структура дефицита финансовых ресурсов муниципалитета.
- 6) Долги муниципалитета. Их структура.
- 7) Список федеральных и региональных территориальных управлений, расположенных на территории муниципалитета.
- 8) Структура территориальных управлений, кадровый состав.
- 9) Качество кадров этих управлений, их источники, ротация.

Блок 3. Развитие низовых институтов гражданского общества

- 1) Структура и содержание жалоб граждан, направляемых в муниципальную администрацию и (или) органы государственной власти (в том числе на местах).
- 2) Виды НГО, незарегистрированных объединений граждан. Социальные цели. Направления деятельности (какие проблемные поля покрывают).
- 3) Численность и половозрастная, профессионально-образовательная структура в каждой НГО.
- 4) Ядро активистов каждой НГО. Кто они? Соотношение по профессионально-демографическим показателям ядра и периферии НГО.
- 5) Сети активистов разных организаций в муниципалитете.
- 6) Собrania, сходы, стихийные акции. Праздники, гуляния. Статистика органов МВД и администрации по формам проявления активности населения.
- 7) Располагаемые ресурсы НГО. Какие виды ресурсов привлечены жителями для обеспечения деятельности НГО?
- 8) Материальная поддержка НГО со стороны местной власти и местного бизнеса (дифференцированно по видам помощи и адресности – кому).
- 9) Финансовые и нефинансовые формы поддержки НГО местного населения при проведении общественных акций и мероприятий (праздников, гуляний, акций протеста, спонтанных выступлений и пр.).
- 10) Способы и формы кооперации жителей для решения ситуационных, экстренных или постоянных задач. Неорганизованные виды поддержки членов местного общества. Какие виды взаимной поддержки людей?
- 11) Нефинансовые формы поддержки социально незащищенных людей (старых, больных, бедных, сирот) со стороны муниципалитета. Виды помощи и ее объемы (например, обеспечение дровами).

Блок 4. Развитие местного инновационного предпринимательства

- 1) Численность предпринимателей. Их доля в численности экономически активного населения. Ассоциации предпринимателей.

- 2) Уровень профессиональной и общей подготовки местных предпринимателей.
- 3) Структура предпринимательской деятельности в муниципалитете. Направления и виды деятельности МСБ. Инновационное предпринимательство (по местным меркам).
- 4) Объемы местного производства. Его качественная структура (доля переработки в добытом сырье, глубина переработки). Объемы местных и привлеченных извне ресурсов.
- 5) Виды продукции местного МСБ.
- 6) Объем и виды продукции и услуг, предоставляемых местному обществу местным бизнесом.
- 7) Виды социально значимой для местного общества деятельности местных предпринимателей.
- 8) Социальная ответственность бизнеса в материальном измерении. Объемы средств, безвозмездно выделяемых бизнесом населению и муниципалитету.
- 9) Наемные работники из числа местных жителей. Качество кадров.
- 10) Кадровый потенциал населения для развития инновационного бизнеса. Соотношение оценок качества и численности кадров, требуемых для развития бизнеса, с кадровым составом, имеющимся в распоряжении муниципалитета.
- 11) Квалификационная структура экономически активного населения. Воспроизводство кадров на местном уровне.
- 12) Объем и качество кадров, привлекаемых МСБ извне (в том числе гастарбайтеров).
- 13) Структура занятости населения муниципалитета по данным муниципальной отчетной статистики.

1.3. ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛУЧЕННЫХ МАТЕРИАЛОВ ИССЛЕДОВАНИЯ

Материалы экспертных интервью и наблюдений

Основу материалов о структуре муниципального управления и взаимодействии власти с местным бизнесом и местным обществом составили исследовательские наблюдения и экспертные интервью, проводившиеся в каждом муниципалитете. Объем и содержание полученных сведений различались и зависели преимущественно от таких внешних причин, как готовность руководителей муниципалитетов и муниципальных служащих к сотрудничеству с исследователями (состав и объем материалов представлен в табл. 1.1). Следует отметить, что мы столкнулись с примерами как негативного (что в разной степени проявилось в Таганроге и Анапе, Вышнем Волочке и Верхотурье, а особенно ярко — в Чухломе, администрация которой отказалась сотрудничать с исследователями), так и весьма позитивного отношения (готовность к сотруд-

Таблица 1.1

**Материалы наблюдений и экспертных интервью,
полученные в муниципалитетах разных видов в регионах РФ**

Регион	Административная единица (район, город)	Вид МО*	Вид и объем собранного материала		
			Дневники наблюдений	Протоколы интервью	Аудио-интервью
Ростовская обл.	г. Таганрог	ГО	10	5	2
Республика Мордовия	Зубовополянский район, п. Зубова Поляна	СП МР ГП	9	14	2
Тверская обл.	Вышний Волочок, Вышневолоцкий район	ГО МР СП	11	19	7
	Старицкий район, Старица	МР ГП	4	8	0
Калужская обл.	Козельск, Козельский район	ГП МР СП	3	7	0
Костромская обл.	Солигаличский район, Солигалич	СП МР ГП	5	12	5
	Чухломский район	МР ГП	5	4	2
	Кологривский район, Кологрив	МР ГП	3	8	3
Костромская обл.	Галич, Галичский район	ГО МР СП	3	6	2
Новосибирская обл.	Кольцово	ГО	5	9	-
	Искитим	ГО	5	8	3
Смоленская обл.	Демидовский район, Демидов	МР ГП	4	7	0
	Велижский район, Велиж	МР ГП	4	9	0
Калининградская обл.	Светлогорск	ГО/ МР	6	6	2
	Зеленоградск	ГО/ МР	6	5	1
Вологодская обл.	Белозерский район, Белозерск	МР ГП	3	10	0
Свердловская обл.	Качканар	ГО	4	8	3
	Верхотурье	ГО	4	4	2
Саратовская обл.	Хвалынский район, Хвалынский	МР ГП	5	6	6
Алтайский край	Шипуновский район, с. Шипуново	СП МР	1	14	4
Краснодарский край	Анапа	ГО	5	6	6
ВСЕГО	13 регионов, 22 района и города	39	105	175	50

*МО – муниципальное образование; ГО – городской округ; МР – муниципальный район; ГП – городское поселение; СП – сельское поселение.

ничеству с исследователями ярко продемонстрировали и реально содействовали выполнению проекта главы администраций Вышневолоцкого района, Старицы, Солигалича и Солигаличского района, Кологрива, Галича, Кольцова, Искитима, Демидова, Белозерска, Качканара, Хвалынска, Шипунова).

В соответствии с целями проекта экспертные интервью охватывали преимущественно три категории местных респондентов:

- 1) представителей местной власти, глав и их заместителей, специалистов отделов и комитетов, бывших руководителей муниципалитетов;
- 2) представителей местного общества в лице активистов партий и движений, негосударственных общественных организаций, жителей, способных дать обоснованную оценку разным аспектам местной жизни и органам власти;
- 3) представителей местного малого и среднего бизнеса, руководителей ассоциаций или неформальных лидеров, оценивавших состояние и перспективы развития производства, услуг в контексте взаимодействия с местной властью.

Всего было заполнено 105 дневников наблюдений интервьюеров (по несколько на каждый муниципалитет) и получено 175 экспертных интервью.

Характеристика выборочной совокупности при массовом опросе

Опрос проводили в 13 регионах и пяти федеральных округах России (см. рис. 1); обследовано 39 муниципальных образований (в г. Чухломе и Чухломском районе Костромской области не удалось провести работы вследствие негативной позиции местной администрации), из них 10 городских округов, 13 муниципальных районов, 10 городских и шесть сельских поселений. (Фактически обследовано и опрошено население 20 деревень и поселков, в том числе трех крупных сел, но сравнительно подробный анализ есть лишь по шести из них; см. табл. 1.2 — не вошедшие в анализ деревни сельских поселений указаны в скобках курсивом.)

Работу вели в 21 населенном пункте; в соответствии с экономико-географическими «формальными критериями» их распределили по категориям: три средних города, 16 малых городов, один поселок городского типа и одно село, хотя в реальности селитебные, социально-экономические и демографические различия между отдельными категориями поселений смазаны. Для получения материалов в период с ноября 2008 г. по май 2009 г. было проведено 15 экспедиций, в которых приняли участие пять аналитиков и более 30 интервьюеров (именно они провели основные интервью с экспертами и массовые опросы респондентов). Часть результатов анкетного опроса населения собрана силами привлеченных местных интервьюеров, имеющих опыт социологических опросов и сбора статистических материалов.

Из-за трудоемкости обследования сельских поселений пришлось ограничить объем получаемого материала. В связи с этим несмотря на большое число обследованных деревень данных по опросам населения сельских муниципальных поселений относительно немного. Основное внимание уделено

Таблица 1.2

Состав и наименование обследованных муниципальных образований в регионах РФ в 2008-2009 гг.

Регион (республика, край, область)	Всего МО	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение
Республика Мордовия	3		Зубовополянский	Зубова Поляна	Старое Бадиково (Татарский Лунган, Ширингуши)
Тверская обл.	5	Вышний Волочок	Вышневолоцкий Старицкий	Старица	Горняк
Вологодская обл.	2		Белозерский	Белозерск	
Костромская обл.	10	Галич	Галичский Солигаличский Чухломский Кологривский	Солигалич Чухлома Кологрив	Фоминское, Толкуново (Митино, Селищево, Николо-Полома, Орехово, Бурдуково)
Смоленская обл.	4		Демидовский Велижский	Демидов Велиж	
Калининградская обл.	2	Светлогорск			
Калужская обл.	3		Козельский	Козельск (Сосенский)	(Дешевки, Плюсково, Стенино, Гришино, Подсосенки, Ниж. Стенино)
Саратовская обл.	2		Хвалынский	Хвалынск	
Ростовская обл.	1	Таганрог			
Краснодарский край	1	Анапа			
Свердловская обл.	2	Качканар Верхотурье			
Новосибирская обл.	2	Кольцово Искитим			
Алтайский край	2		Шипуновский		Шипуново Тугозвоново
ВСЕГО	39	10	13	10	6

трем видам муниципалитетов: городским округам, муниципальным районам и городским поселениям. Именно по ним проводился сравнительный анализ.

Главными признаками, в соответствии с которыми мы стремились обеспечить пропорциональность выборки генеральной совокупности при анкетном опросе, являлись:

- возрастная структура взрослого трудоспособного населения,
- соотношение по половому признаку,
- соотношение среди занятых в экономике по сферам производства.

Хотя добиться одинаковой репрезентативности по всем признакам, естественно, не удалось, все же была обеспечена достаточная статистическая надежность выборки. По основным демографическим и социально-экономическим признакам выборка репрезентативна населению России, проживающему в сельской местности и небольших городах.

При этом надо иметь в виду несколько следующих обстоятельств. В составе этого населения резко повышена доля женщин. В выборке же доля женщин еще выше, потому что немалое число мужчин находится в *отхожем* промысле (они заняты, по сути, вахтовым трудом и «схватить» их в опросе невозможно). Эта ситуация особенно характерна для малых городов европейской части России.

Повышенная доля лиц с высшим образованием – тенденция постсоветского времени, когда практически все выпускники школ продолжают обучение в вузе.

Видимый перекоп в социально-профессиональном составе и участии в сферах экономики обусловлен тем, что в малых городах в активном населении очень высока доля «бюджетников» – от 40 до 60% всего трудоспособного населения.

Демографические и социально-профессиональные характеристики выборки из 1245 респондентов следующие. Соотношение респондентов по полу: 35,8% мужчин и 64,2% женщин. Средний возраст – $40,7 \pm 0,4$ года (дисперсия $SD = 15,07$), разброс от 17 до 85 лет, 11% респондентов в возрасте до 21 года, 10% старше 60 лет; респондентов в возрасте от 25 до 55 лет около 70%.

Подавляющее большинство респондентов являются постоянными жителями, большинство из которых здесь же и родились (66%). Доля сравнительно недавних мигрантов среди опрошенных (приехавшие в данный населенный пункт менее пяти лет назад) составляет 4,5%. Средний срок проживания респондента в населенном пункте составляет $31,9 \pm 0,5$ лет. От нескольких месяцев до девяти лет проживали на момент опроса 8,5% респондентов, в течение 10 – 19 лет – 10,6%, а свыше 20 лет – 80,9% респондентов.

Распределение по уровню образования: неполное среднее – 6,1%, среднее – 10,8%; среднее специальное – 34,6%; неполное высшее – 12,5%; высшее – 36,5% респондентов.

Структура семейного поведения: женатых (замужних) респондентов – 60,9%; никогда не состояли в браке – 19,6%; разведены – 12,5%; вдовых – 7,0%.

Распределение по уровню образования: неполное среднее – 6,1%, среднее – 10,8%; среднее специальное – 34,6%; неполное высшее – 12,5%; высшее – 36,5% респондентов.

Социально-профессиональная структура выборки: рядовые работники (рабочие, служащие) составляют 14,6%, специалисты – 35,6%, руководители разного уровня (в том числе разнообразные «менеджеры») – 34,6%, пенсионеры, домохозяйки, безработные – 15,1%.

Структура выборки по сферам производства: указали, что они официально не работают 15,2% респондентов; как правило, эти люди — пенсионеры. Еще 5,5% респондентов — учащиеся. В сфере материального производства (промышленность, строительство, транспорт, связь, сельскохозяйственное производство) работают 14,1% респондентов. В сфере услуг и распределения (материально-техническое снабжение, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, торговля) — 19,1% опрошенных. В сфере социального воспроизводства (образование, воспитание, здравоохранение, культура, спорт, наука и т. д.) — 24,6% респондентов. В сфере социального регулирования и контроля (государственные и муниципальные органы управления, в управлении на предприятиях, в организациях и учреждениях, милиция, юстиция, армия, банковско-финансовая сфера и т. д.) заняты 21,6% респондентов.

Распределение по секторам экономики: 59,3% респондентов работают в государственном секторе, 16,9% — в смешанном и 23,8% — в частном секторе (заметим, что такое соотношение сохраняется неизменным последние 10 лет).



Рисунок 1. Места проведения полевых исследований муниципалитетов (экспедиций)

Глава 2. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЖИЗНЬ В ОЦЕНКАХ ПРОСТЫХ ЛЮДЕЙ

Одним из этапов нашего исследования являлся выборочный опрос населения. Мы хотели получить представление о том, какой видится муниципальная жизнь самим людям, каковы их политические, социальные и экономические установки, насколько развита солидарность местных обществ и гражданская активность населения. Респонденты отвечали на вопросы социологической анкеты, давая свои оценки разным аспектам жизни местного общества. Для обсуждения были предложены три темы, разделенные на девять отдельных блоков.

- 1) **Качество жизни** (в том числе материальные условия: оценка уровня жизни семьи, структура семейного бюджета, представление о бедности и достатке, оценка жилищных условий как критерия уровня жизни; социально-психологические условия жизни — самооценка социально-психологического состояния и оценка его в окружении близких и родственников; неблагополучие и «социальный стресс», оцениваемые через качество среды обитания — удовлетворенность уровнем медицинского обслуживания и школьного образования, оценки распространенности аддиктивных и антисоциальных форм поведения).
- 2) **Отношение к власти**, проводимым ею реформам и местным преобразованиям (включает отношение к реформам федеральной власти, отношение к региональной и местной власти, социальные установки населения, его экономические и политические предпочтения).
- 3) **Солидарность** местных обществ, оценка предпосылок ее развития и угроз, вызванных ростом социальной напряженности (оценки качества отношений между людьми, оценки содействия местной власти развитию общественной солидарности, оценки гражданской активности населения, особенности мировосприятия и установок людей, определяющие общественную активность, а также уровень скрытой социальной напряженности в местном обществе, основанный на оценках вероятности спонтанных и организованных акций протеста населения против властей, опыте и готовности участвовать в протестных акциях).

Приводимые в главе сравнительные данные за 1992—2006 гг. являются результатами полевых исследований одного из авторов².

² Использованы материалы следующих работ: Плюснин Ю.М. Структура поведения безработного // Социс. — 1996. — № 11. — С. 99 — 109; он же, Психология материальной жизни (парадоксы сельской «экономики выживания») // ЭКО. — Новосибирск, 1997. — № 7. — С. 169

2.1. КАЧЕСТВО ЖИЗНИ ЛЮДЕЙ

Материальные условия жизни

Благосостояние населения. Оценки людьми материальных условий (уровня) жизни своей семьи получены с помощью простого показателя отнесения респондентом себя к той или иной ранговой группе на шкале со значениями: 1 – живущие близко к черте бедности (почти нищие); 2 – малообеспеченные, живущие на уровне ниже среднего; 3 – на среднем уровне (зажиточные); 4 – выше среднего уровня (состоятельные); 5 – живущие на высоком уровне достатка (богатые).

Высокий уровень достатка своей семьи отметили всего 0,7% опрошенных, уровень выше среднего – 6,7%. На среднем уровне живут 39,3% семей, на уровне ниже среднего – 45,3%, а на уровне, который, с точки зрения самих респондентов, соответствует черте бедности – 7,9%.

Если сравнивать эти оценки с аналогичными, полученными нами в 1999 г., положение изменилось существенно в лучшую сторону (см. табл. 2.1), но лишь для малообеспеченных, состоятельных и богатых респондентов. Самооценки уровня жизни десятилетие назад были предельно пессимистичны: почти $\frac{3}{4}$ респондентов (72%) считали благосостояние своей семьи низким или на черте бедности. Сейчас «всего» 53% людей относят себя к малообеспеченным и необеспеченным.

Таблица 2.1

**Самооценки уровня жизни жителей малых городов
России в 1999 и 2009 гг. (%)**

Уровень жизни	1999 г. N* = 1718	2009 г. N = 1234
Высокий (богатые)	0,1	0,7
Выше среднего (состоятельные)	1,3	6,7
Средний (зажиточные)	24,3	39,3
Ниже среднего (малообеспеченные)	38,0	45,3
Близко к черте бедности (бедные)	36,4	7,9

* здесь и далее N – численность выборки

– 176; *он же*, В каком направлении изменяется система ценностей населения современного российского общества? // Гуманитарные науки в Сибири, 1999. – № 1. – С. 71–75; *он же*, Жизнь вдали от государства // ЭКО, 1999. – № 12; *он же*, Всероссийский социологический опрос 1999 года: социально-экономическая, психологическая и мировоззренческая адаптация населения в условиях системного кризиса общества // Гуманитарные науки в Сибири – 2000. – № 1. – С. 109–110; *он же*, Многообразие простоты: модели жизнеобеспечения сельского населения России в период кризиса общественной жизни // Этносоциальные процессы в Сибири. – Новосибирск, 2000. – Вып. 3. – С. 63–68; *он же*, A new Russia – or the same old Russia? An alternative worldview in the making // Russia's fate through Russian eyes. Voices of the new generation. – Westview press, Boulder, Colorado, 2001. – P. 9–31; *он же*, Малые города России. – М.: МОНФ, 2001. – 147 с; *он же*, Поморы. Население побережий Белого моря в годы кризиса, 1995–2001. – Новосибирск: Изд-во НГУ, 2003. – 143 с.

Конечно, распределение оценок, сделанных опрашиваемыми, совпадает с мнением местных экспертов. С точки зрения последних, уровень благосостояния большинства жителей не достигает среднего значения. Приходится констатировать, что несмотря на существенный рост благосостояния населения в 2000-е годы, в малых городах он не привел к значительному повышению уровня жизни людей. Этот вывод согласуется с результатами проведенного только что исследования Росстата, где указывается, что в I квартале 2009 г. доля малообеспеченных составляет 17,4%³.

То, что, по нашим данным, малообеспеченных и бедных втрое больше, связано, во-первых, с самооценками людей, а не с оценками, основанными на сопоставлении подушевого дохода с прожиточным минимумом, во-вторых, наша выборка относится к населению средних и малых городов и сел. Если мы определим (правда, только по расходной части бюджета семьи без учета накоплений) долю населения малых городов и сел, живущих ниже прожиточного минимума (5083 руб. в 2009 г.), то она составляет 33,6%, что, в общем, согласуется и с самооценками людей.

Свидетельством неудовлетворенности людей материальным уровнем жизни является признание большинством респондентов необходимости материальной помощи и постоянной поддержки для существования их семей. Всего 10,1% респондентов утверждают, что они совсем не нуждаются в такой внешней поддержке. Остальные в той или иной форме признаются в желательности или необходимости ее. Если примерно четверть опрошенных (26,3%) имеет такую поддержку (это преимущественно молодые семьи), то две трети (63,6%) не могут рассчитывать на материальную помощь родных и близких.

Реальный уровень жизни и черта бедности. Каков же реальный уровень жизни людей в денежном выражении? Естественно, полученные нами данные неполны и недостаточны, поскольку респонденты оценивают свои денежные доходы, часто не учитывая роли подсобного хозяйства.

В процессе опроса людей просили рассказать о бюджете семьи. При этом их спрашивали о том, в чем выражается бедность и материальное благополучие: как они оценивают в денежном выражении черту бедности и что такое для них «жить нормально».

По оценкам респондентов, месячный доход семьи (состоящей в среднем из 2,7 человек) составил в 2009 г. 24 686 руб., в пересчете на одного человека – около 9143 руб.

В структуре бюджета семьи произошли значительные изменения по сравнению с 1990-ми годами: снизились доли расходов на питание и приобретение предметов длительного пользования, возросли затраты на жилье и транспорт. Теперь около 8816 руб. уходит на питание (35,7%), что само по себе свидетельствует о существенном изменении этой структуры по сравнению с 1990-ми годами, когда от 60 до 80% и более семейного бюджета уходило на питание. Соответственно, выросла доля расходов на оплату жилищно-коммунальных

³ «Социально-экономические индикаторы бедности», Росстат, 2009 г.

услуг — до 12,2% (3009 руб. в месяц). На вещи повседневного и длительного пользования семья расходует в среднем 3842 руб. (15,6%). Транспортные расходы сейчас составляют около 10% (2543 руб. в месяц). Примерно столько же семья тратит в среднем на досуг и развлечения (2534 руб., то есть менее 1000 руб. на человека). На прочие расходы (обучение детей, непредвиденные расходы, помощь родственникам) уходит в среднем немалая часть семейного бюджета — около 16,4% (3941 руб.).

Показательна структура бюджета провинциальной семьи 10 лет назад, в 1999 г. Доля расходов на питание семьи составляла 63%, в основном за счет сокращения затрат на транспортные услуги и досуг. Коммунальные расходы достигали 14,6%, а транспортные — 4,8%. На покупку вещей повседневного употребления оставалось 12,4%, а на досуг, развлечения, культуру — только 4,9%. Всего 7% российских семей имели возможность тратить на питание до 30% своего бюджета, а у 63% семей на это уходило 50%. Из рисунка 2 хорошо видно, как сильно изменилась структура бюджета провинциальной семьи всего за 10-летний период.

Оценивая «черту бедности» в денежном выражении, респонденты давали определение и самому понятию «бедность» (они составляли описание бедного человека, согласно своему пониманию). Почти все респонденты определились в своих представлениях о бедности и бедных. Позиции были разнообразны — от широко распространенных утверждений, что бедными являемся все мы или, по крайней мере, большинство жителей города, до утверждения, что бедные — это «бомжи и алкаши». Значительно число ответов с корректными формулировками: «живущие ниже прожиточного минимума», «безработные», «не имеющие своего жилья», «неквалифицированные», «пенсионеры», «молодежь» и т.п. Большинство ассоциирует бедных с людьми, мало зарабатывающими, то есть не сумевшими удачно трудоустроиться. В то же время распространено мнение о бедных, ставших таковыми по собственной воле, — от тех, кто не хочет жить в достатке, до опустившихся и пьющих людей.

Сами себя бедными, в соответствии со своими же критериями, посчитали всего лишь 8% респондентов. В то же время в своем непосредственном окружении, среди своих знакомых, бедных не находят только 35% людей. А $\frac{2}{3}$ семей в окружении респондента являются, по его мнению, бедными.

Значение черты бедности респонденты определяют в среднем как 5831 ± 143 руб. на человека в месяц. Как видим, оценки обычных людей почти не расходятся со статистическими оценками прожиточного минимума (5083 руб. в месяц на человека в 2009 г.). Хотя разброс значений был велик (от 300 руб. в месяц до экзотических 60 тыс. руб.), подавляющее большинство реалистично в оценках (что видно из дисперсии величины оценки, равной 4989 руб.).

Оказывается, черта бедности всего лишь в полтора-два раза ниже реального уровня жизни людей: на одного человека в семье приходится расходов на сумму 9000 руб. в месяц, при том что 6000 руб. в месяц — это уже физический предел. Неудивительно, что половина людей обоснованно отнесли себя к категории малоимущих и бедных.

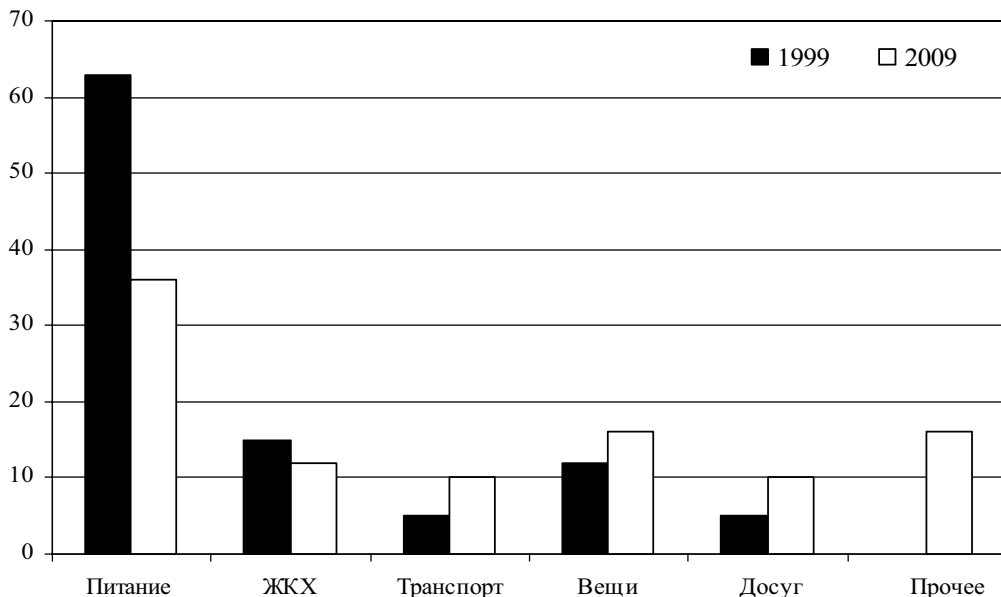


Рисунок 2. Различия в структуре бюджета провинциальной семьи в середине 1999 г. и в конце 2008 – середине 2009 г.

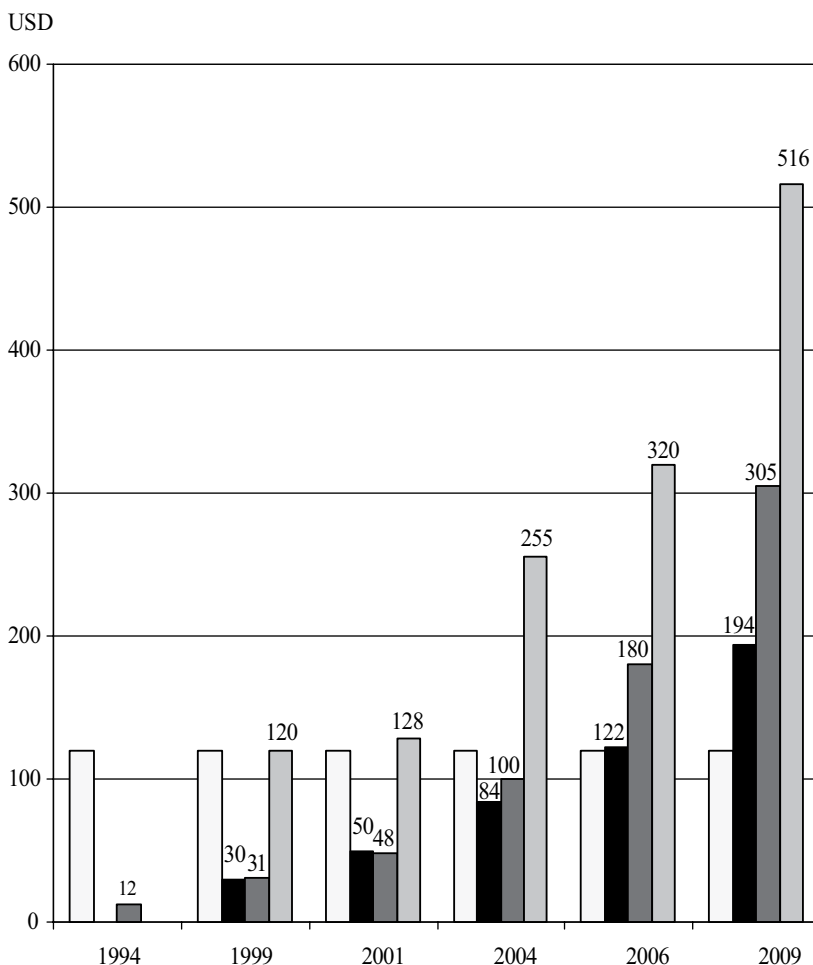
Но как при этом оценили люди нормальный уровень жизни? В среднем, по их мнению, на одного человека в месяц должно приходиться не менее 15 тыс. руб. (15476 ± 406 руб.). По тем же оценкам, на семью в среднем необходимо около 40 тыс. руб. (40804 ± 950 руб.). Представляется, что это весьма умеренные запросы: люди считают, что нормально жить – значит, жить всего лишь в три раза лучше, чем бедствовать, едва сводить концы с концами, и всего лишь в полтора раза лучше, чем они живут сейчас.

На рисунке 3 показана полученная нами почти 15-летняя динамика оценки жителями малых городов черты бедности, нормального уровня жизни и реального дохода (для данных на конец 2008 и 2009 г. был принят курс доллара 30 руб.). На фоне впечатляющего роста хорошо заметно и сохранение пропорций.

Удовлетворенность жилищными условиями. Одним из важнейших показателей уровня жизни людей является качество жилья, удовлетворенность им. Респондентов просили оценить удовлетворенность качеством жилища и степень потребности в нем.

Значительная часть жителей малых городов и сел проживает сейчас в благоустроенных приватизированных квартирах (43,6%). Благоустроенные муниципальные или ведомственные квартиры занимают еще 11,3%. В собственных или муниципальных домах с усадьбами живут 31,5% респондентов. В комнатах на подселении проживают 3,8% (почти все комнаты приватизированы). Снимают жилье примерно 10% респондентов. Статистически картина

Изменения уровня жизни населения малых городов



□ Официальная черта бедности (120 USD) ■ Оценка людьми черты бедности
 ■ Реальный подушевой месячный доход □ Ожидаемый нормальный уровень

Рисунок 3. Соотношение ожидаемого нормального и реального уровней жизни и оценок черты бедности населением малых городов (по структуре расходов семьи)

жилищных условий представляется вполне благополучной и достаточно отличающейся от крупных городов (низкая доля арендуемого жилья и высокая — индивидуальных домов с усадьбами).

Люди довольно сильно дифференцированы по степени удовлетворенности жилищными условиями: более 1/2 (56%) респондентов удовлетворены ими; каждая пятая семья — и это немало — совершенно удовлетворены жильем, которое они сейчас имеют; в хороших условиях проживают 16,8%, а 3,2% опрошенных о лучшем и не мечтают. Значительное число людей (35,8%) считают,

что их жилищные условия нормальные и вполне удовлетворяют потребностям. В то же время чуть менее $\frac{2}{3}$ жителей (37,1%) недовольны своим жильем, хотя и считают его сносным. И лишь 7% респондентов признались, что живут в невыносимых жилищных условиях. Налицо, таким образом, довольно высокая удовлетворенность людей своими жилищными условиями. Этот итог подтверждается объективно: во всех обследованных населенных пунктах мы фиксировали значительную долю нового и строящегося жилья, которая составляла до 3–5% жилого фонда (с учетом значительного числа индивидуальных домов в малых городах). Это на порядок выше значений, полученных 10 лет назад: тогда строящихся и новых домов насчитывались доли процента, нигде не превышая 1%.

Между тем, отмечая хорошие и сносные условия жизни, часть людей все равно хотят их улучшить: считают проблему жилья остро стоящей 35,8% респондентов; у остальных $\frac{2}{3}$ в перспективе этой проблемы нет. Конечно, примерно половина опрошенных (46,4%) хотели бы улучшить жилищные условия, но их удовлетворяют и имеющиеся, а 17,7% совершенно не нуждаются в лучшем жилье. Очевидно, эти ответы взаимосвязаны.

Следует отметить, что жители городских поселений (малых городов) имеют относительно более острую жилищную проблему, чем жители городских округов (в среднем более крупных по численности). Острота же жилищной проблемы в селе совсем невысока. Удовлетворенность жильем во всех городах одинакова, а вот в селе большинство населения удовлетворено своими жилищными условиями.

Таким образом, для значительной доли населения малых городов жилищные проблемы выглядят не столь насущными, как для крупных городов. Во многом благодаря индивидуальному жилью и развитию индивидуального жилищного строительства в последнее десятилетие, острота жилищной проблемы снижена.

Социально-психологические условия жизни

Социально-психологическое состояние населения является не только важным признаком благополучия общества в целом, но и фактором, в значительной степени определяющим социальные ценностные установки людей (в частности, экономические и политические установки), изменения в содержании обыденного сознания, да и в мировоззрении. Психологическая характеристика населения включает в себя следующие параметры: 1) чувство приспособленности к социальным и экономическим условиям жизни; 2) планирование своего будущего; 3) самооценка повседневного настроения и эмоционального состояния; 4) оценка респондентом эмоционального состояния своих близких и соседей; 5) уровень эмоционального стресса в местном обществе; 6) наличие моральной поддержки между членами сообщества; 7) степень социального неблагополучия в сообществе (распространенность отклоняющихся форм поведения — алкогольной аддикции, наркомании и антисоциального поведения) и социальный стресс. Особенное место занимает оценка уровня социальной напряженности в местном обществе.

Адаптация к изменяющимся условиям жизни. Несмотря на почти два десятилетия перемен, значительная часть наших соотечественников все еще никак не может приспособиться к «новой жизни». Невелика доля тех людей в обществе, которые считают себя хорошо или вполне адаптированными к нынешним экономическим и даже социальным условиям.

По нашим наблюдениям, население провинциальной России и в конце 2000-х годов до сих пор не вполне свыклось с новыми, постсоветскими реалиями. Между тем в сравнительном аспекте ситуация выглядит вполне оптимистично: сейчас люди чувствуют себя много более приспособленными, чем 10–15 лет назад. В таблице 2.2 приведена сравнительная динамика самооценки приспособленности респондентов к условиям жизни, складывавшимся к середине и концу 1990-х и в конце 2000-х годов. Видно, что более-менее значительные изменения в самооценках населения произошли только в группе хорошо адаптированных людей – рост в 2-3 раза.

Сейчас уже существенная доля респондентов (до $1/4$) относят себя к хорошо приспособившимся к современным условиям жизни. До половины (49%) считают, что они более-менее адаптированы. В то же время 28% ответивших признают, что приспособабляются с трудом или что им вовсе не удалось это сделать.

Таблица 2.2

Чувство приспособленности людей к новым социальным и экономическим условиям жизни (частота ответов, %)

Уровень приспособленности к новым условиям жизни	1996 г. N = 1027	1999 г. N = 953	2009 г. N = 1236
Хорошо адаптируюсь	6,6	9,5	23,2
Средне	47,4	36,0	48,6
С трудом адаптируюсь	36,0	39,9	22,0
Совершенно не приспособлен	4,4	11,4	6,1
Затрудняюсь ответить определенно	5,6	3,1	–

В 1990-е годы картина была гораздо безрадостнее. Лишь один из каждых 10 человек считал, что он «в фаворитах» новой жизни и уже к ней вполне приспособился. Никак не могли адаптироваться не менее чем пять-шесть человек из каждых десяти. Оставшиеся три-четыре из 10 (от $1/3$ до $2/5$) находились в том неопределенном состоянии, когда они сами до конца не понимали, удалось им за 10 лет приспособиться к новой жизни или все еще нет.

Какие категории людей лучше или хуже чувствуют себя в новых условиях? Из очевидных и ожидаемых корреляций можно отметить только три (при этом статистический уровень значимости коэффициентов корреляции невелик): сравнительно хуже мужчин приспособабляются женщины, люди старшего возраста по сравнению с более молодыми, те, кто находится в разводе или вдов, по сравнению с состоящими в браке или неженатыми (незамужними). Против ожиданий на самоощущение лучшей или худшей приспособленности людей не влияют ни уровень образования, ни социально-профессиональный

статус человека. Не имеет значения также то, в какой сфере общественного производства и каком секторе экономики человек трудится.

В целом, оказывается, что почти каждый третий-четвертый взрослый житель России не чувствует себя достаточно адаптированным к современным экономическим и социальным условиям. Но ведь и выражение «средняя приспособленность» означает «приспособился кое-как». Есть основания считать, что до $\frac{2}{3}$ простых людей в стране не только не чувствуют себя «хозяевами жизни», но даже и рассчитывают на мало-мальский успех. Объяснить это можно многими причинами. Первая и самая очевидная — экономическая. Действительно, ощущение плохой или полной неприспособленности человека к новым условиям существеннейшим образом влияет на его оценку низкого уровня жизни своей семьи (коэффициент ранговой корреляции $r = 0,4^4$). Примерно так же соотносится самооценка приспособленности и оценка нормального (желаемого) уровня душевого дохода в рублях: человек считает, чем выше приспособленность, тем больше денег нужно для нормальной жизни.

Однако помимо безусловно очевидных экономических причин неадаптированности людей следует привести и далеко не столь явные факторы, носящие психологический характер. Оценка человеком своего повседневного эмоционального состояния сильно зависит от чувства приспособленности к новой жизни ($r = 0,33$). Можно, конечно, предполагать, что плохая адаптированность является причиной плохого душевного состояния. Но это, скорее, взаимообусловленные состояния. Подтверждением этому может служить тот факт, что люди с плохой приспособленностью, хотя и находятся в подавленном эмоциональном состоянии, оценивают настроения других, близких им людей значительно более оптимистично, чем те, кто считает себя хорошо адаптированным.

Еще одним, столь же важным психологическим фактором оказывается поддержка человека его близкими: люди с относительно худшими самооценками приспособленности говорят о большей поддержке близких по сравнению с поддержкой, получаемой лучше адаптированными респондентами. Это дает основание считать, что те, кто ощущает себя приспособленным к новой жизни, меньше нуждаются в поддержке. Следовательно, психологические факторы играют такую же важную роль в адаптированности, как и экономические условия.

Если на протяжении всего десятилетнего периода 1990-х годов число людей в российском обществе, считавших себя приспособившимися к новой жизни, не увеличивалось (их доля оставалась в пределах всего 5 — 10%), то к концу 2000-х годов это число возросло до $\frac{1}{4}$ населения. Данный фактор отражает реальные позитивные изменения в жизни общества за последнее десятилетие.

Одновременно не уменьшается в обществе и число тех людей, кто считает себя вовсе не способным «встроиться» в новые экономические и социальные

⁴ Здесь и далее абсолютные значения коэффициента корреляции более 0,15 считаются статистически достоверными на уровне 0,01 при указанной численности выборки, хотя содержательное значение придается только коэффициентам выше 0,20.

отношения. Хотя их и немного — всего 5–10%, но, несомненно, это отчаявшиеся люди. Конечно, среди них преобладают те, кто оценивает свое материальное положение весьма низко.

Планирование жизни. Результаты наблюдений такого психологического феномена, как планирование людьми своего будущего, проведенных в 1990-е и в начале 2000-х годов, рисовали довольно пессимистическую картину: перспективы личной жизни и работы, в глазах людей, резко сократились. По оценкам социальных психологов, в советские времена обычный человек планировал свое будущее в среднем на один-три года, а многие — на пять и более лет вперед.

Развитие кризиса, появление и рост безработицы, невыплаты зарплат населению государством, реальная угроза утраты средств к существованию, нависшая над каждым, привели к тому, что начиная, по-видимому, с 1991–1992 г. люди перестали планировать свою жизнь и работу.

К 1993–1994 г. перспектива планирования, особенно трудовой деятельности, сократилось у большинства до месяцев и даже недель. Можно с уверенностью говорить, что на протяжении очень короткого отрезка времени жизненные перспективы людей сократились сразу на порядок.

В дальнейшем, к 1996–1998 г. наметился медленный, но постоянный рост интереса к перспективному планированию жизни и работы. В некоторых социальных группах средний период планирования стал приближаться к 8–10 месяцам и году. Однако, в 1998–начале 1999 г. жизненные перспективы людей вновь стали призрачными и резко сократились. Нынешняя ситуация напоминает наблюдавшуюся в 1994 г.

В начале 2000-х годов динамика строительства жизненных планов стала более перспективной. Но к концу этого периода, столкнувшись с новыми кризисными явлениями в экономике и угрозой увольнений, люди стали планировать карьеру на более короткую перспективу, приближаясь к срокам середины 1990-х годов. Динамику жизненных планов людей отражают данные, приведенные в таблице 2.3. Расхождения в частоте различных сроков планирования довольно значительны, но очевидны и сходства.

Отсутствие планов или их чрезмерная краткосрочность (до полугода) в 1990-е годы наблюдалась почти у 60% горожан, и такая же доля респондентов отмечена нами в 2009 г. Таким образом, до $\frac{2}{3}$ провинциального населения имеют явно недостаточные сроки планирования своей трудовой жизни. Нормальные периоды, да и то с натяжкой, если считать таковыми и планирование на год, отмечаются только у $\frac{1}{3}$.

Резкое сокращение сроков планирования своей жизни является, на наш взгляд, одним из самых важных маркеров социальной нестабильности. Как только нестабильность возрастает, период перспективного планирования в массовой части общества начинает сокращаться. Те показатели жизненных перспектив, которые исследователи фиксируют в среде простых людей, свидетельствуют о глубине психологического напряжения в обществе.

Следует обратить внимание на характерную группу с очень продолжительными сроками планирования жизни (5–10 и более лет). За все время наблюде

Таблица 2.3

Распределение ответов жителей малых городов на вопросы о сроках планирования трудовой жизни в 1999 и 2009 г. (частота ответов, %)

Сроки планирования будущего	1999 г. N= 1070	2009 г. N= 1235
Затрудняюсь ответить определенно	19,6	10,4
Вообще не планирую свою жизнь	23,7	19,1
Не более чем на 1 – 3 недели	6,0	8,8
На срок от 1 до 3 месяцев	4,4	11,0
До полугода (на 4 – 6 месяцев)	6,0	12,9
На срок до 1 года	14,1	8,6
На 1 – 2 года	5,4	7,4
На 2 – 3 года	3,9	8,1
На 3 – 5 лет	4,9	4,1
На 5 – 10 лет	4,8	4,6
Более чем на 10 лет	7,3	5,1

ний, а не только в годы, приведенные в таблице 2.3, доля этих людей остается относительно постоянной — 10 – 12%. Они не выделяются из остальной массы респондентов какими-то индивидуальными или социальными особенностями.

Насколько велики различия в сроках планирования, отмеченные за 10 лет? Прямое сопоставление долей респондентов, указывавших разные сроки, указывает на тенденцию к позитивным изменениям. Они становятся более отчетливыми, и если укрупнить интервалы, то по рациональным соображениям можно выделить четыре группы. Те, кто затрудняется определиться и отказывается от планов, объединены в группу «без перспектив». Таких в 1999 г. было 43,3% и в 2009 г. стало 29,5%. Остальные составили три группы: с очень короткими сроками планирования — до года (30,5 и 41,3% соответственно), с нормальными перспективами длительностью от одного до пяти лет (14,2 и 19,6%) и с «запредельными» перспективами (12,1 и 9,7%). На рисунке 4 наглядно показано соотношение таких групп.

Видно, что хотя к 2009 г. возникли позитивные рациональные тенденции (меньше людей отказываются от планирования, больше планируют в адекватных интервалах времени, не делая заявок на «вечность»), значительных изменений не много. Вероятно, те, кто не стал бы заниматься этим в худших условиях, предпочли планировать свою жизнь хотя бы на месяцы. А те, кто планировал бы на месяцы, стали планировать на годы. Если же сравнить средние периоды планирования у людей с рациональными ответами (группы «вечного» планирования и затруднившихся ответить, каковых набралось 26,9% в 1999 г. и 15,5% в 2009 г.), то результат будет примерно одинаковым: и раньше и сейчас средний срок планирования составляет полтора года (18,5 месяцев в 1999 г. и 17,6 месяцев в 2009 г.).

Самооценка психологического статуса. Люди всегда хотят спокойствия и стабильности. И то, что сейчас большинству граждан России приходится

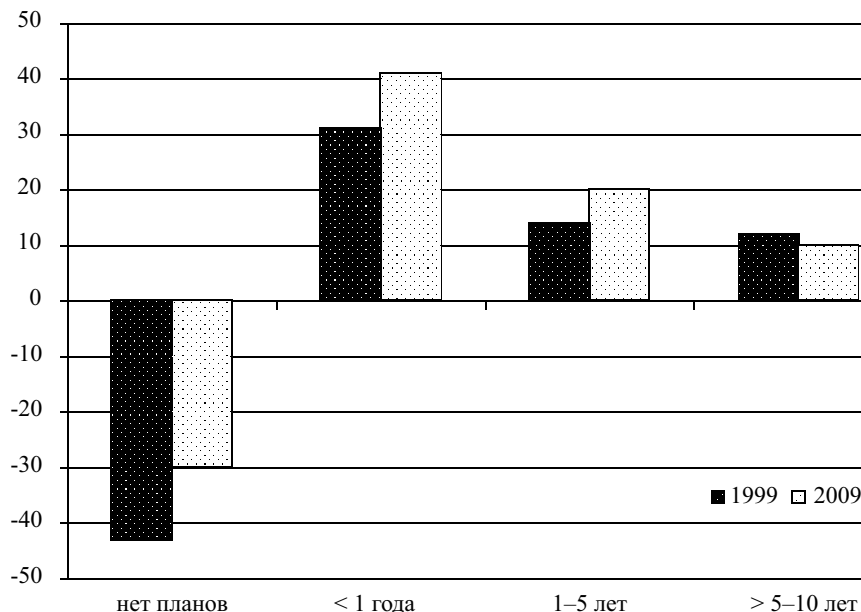


Рисунок 4. Распределение респондентов по срокам перспективного планирования своей жизни. Группа с отсутствием планов условно обозначена знаком «минус»

непрерывно выдумывать разнообразные, но по своей сути и содержанию простейшие стратегии выживания и приемы тактики борьбы за существование, раздражает и дезориентирует многих. Непосредственной реакцией на такую ситуацию оказывается снижение эмоционального статуса, снижение фона повседневного настроения людей.

Общество и его члены чувствуют себя плохо, примерно так же, как это было в 1990-е годы. Это удивляет, представляется неожиданным результатом: ведь прожиты восемь относительно «тучных» лет, в течение которых материальное благосостояние людей непрерывно росло (это отмечают все — и исследователи, и сами респонденты). Понадобилось всего полгода-год, чтобы люди вновь впали в уныние и тревогу, по степени переживаний аналогичные стрессам конца десятилетия катастроф.

Пессимистичны и самооценки повседневного эмоционального состояния, и оценки людьми преобладающего настроения близких (родственников и членов семьи), соседей и коллег по работе. Если дифференцировать эти оценки по критериям уровня эмоционального стресса (состояния нормы, острого и хронического стресса), то доля лиц в психологически благоприятном состоянии составит не более 20–25%, а почти $\frac{1}{3}$ окажется имеющей тот или иной уровень хронического напряжения.

По наблюдениям населения малых городов в 1999 г., сделанным в ходе опросов людей об их повседневном эмоциональном настроении, только один человек из каждых 20 отвечал, что он обычно находится в хорошем или прекрасном расположении духа (менее 5%). Естественно, так отвечали почти

все респонденты, которые считали себя удачно приспособившимися к новой жизни и чувствующие поддержку близких. Еще 28% людей, по их собственным оценкам, пребывали в нормальном психологическом состоянии. Таким образом, в сумме лишь около $1/3$ членов общества чувствовали себя нормально или хорошо, другими словами, не испытывали эмоционального стресса. А $2/3$ людей (около 68%) оценивали свое душевное состояние пессимистично, причем 12% из них считали, что они находятся в тяжелом эмоциональном напряжении.

Картина 2009 г. выглядит, конечно, существенно благоприятнее. Самооценки настроения, свидетельствующие о нормальном и спокойном состоянии, в том числе уверенном и превосходном, характерны для вдвое большего числа людей: 46,6% респондентов отмечают у себя именно такое настроение. Остальные признаются, что испытывают беспокойство, тревогу и страх. При этом тяжелые эмоциональные переживания характерны лишь для 6,6% людей. Следовательно, люди чувствуют себя существенно лучше, чем это было в первый послекризисный год 10 лет назад. На рисунке 5 представлена гистограмма распределения самооценок в 1999 и 2009 г.: налицо явные различия, указывающие на более позитивное эмоциональное состояние людей (при том что перспективное планирование этого не отражает).

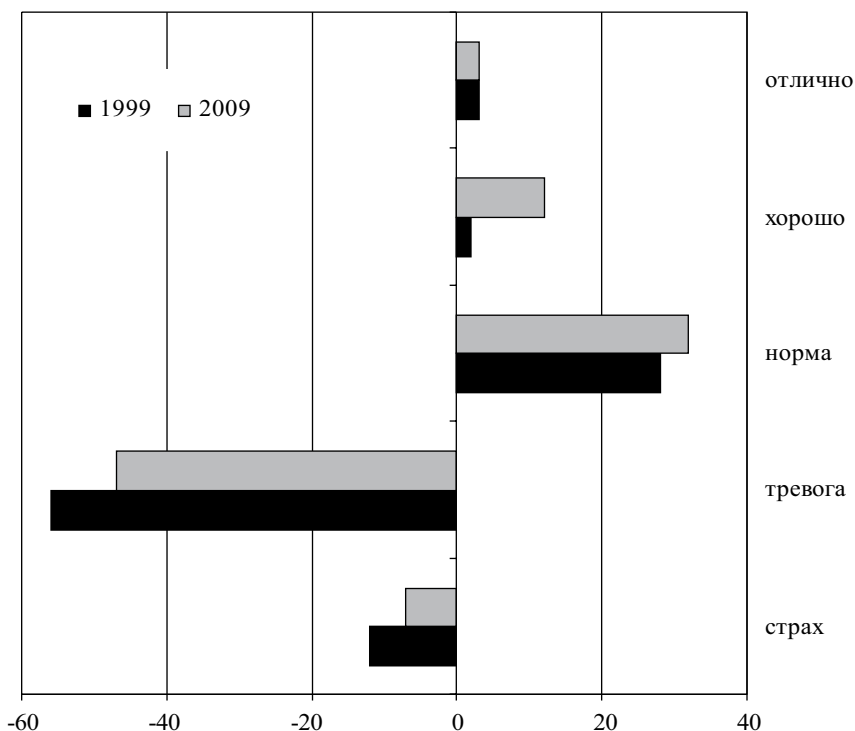


Рисунок 5. Самооценки эмоционального состояния людей в 1999 и 2009 г. На шкале абсцисс значения ответов даны в процентах. Эмоционально-негативные состояния условно обозначены знаком «минус»

Однако те же люди, описывая настроение близких из своего непосредственного окружения, дают менее благоприятные оценки (см. рис. 6). В 1999 г., по их мнению, только один из каждых 15 близких им людей (всего это составляет около 7%) жил с уверенностью в завтрашнем дне и с оптимизмом в душе. Шестеро из каждых 10 (62%) испытывали напряжение и неуверенность, а каждый третий (около 33%) находился на грани нервного срыва (респонденты описывают их состояние такими словами, как тревога и страх, раздражение и агрессия, апатия и тоска).

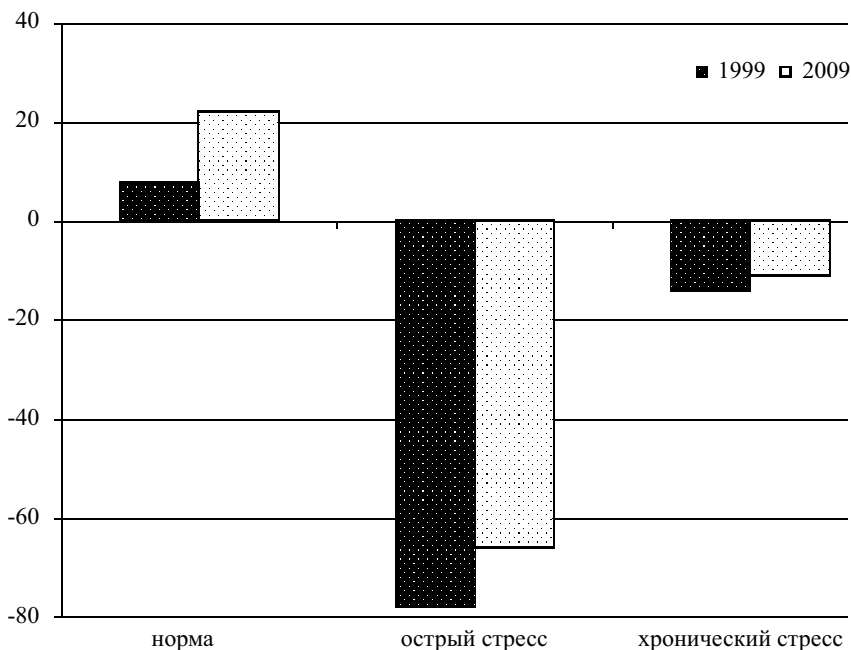


Рисунок 6. Оценки респондентами душевного состояния близких в 1999 и 2009 г.

Норма описывается как «нормальное, хорошее, деловое, оптимистичное, прекрасное» состояние. Острый стресс — «беспокойство, неуверенность в завтрашнем дне». Хронический стресс — «апатия, безысходность, злоба, агрессия, раздражение, тоска»

Рост уровня эмоционального стресса в обществе был зафиксирован практически сразу с началом реформ. К 1995–1996 г. эмоциональное напряжение достигло самых неблагоприятных значений. По ряду наблюдений, если говорить медицинским языком, в состоянии острого эмоционального напряжения находилось от $1/2$ до $2/3$ населения, а в хронической фазе, чреватой развитием самых разных соматических заболеваний и нервно-психическими нарушениями, — от $1/5$ до $1/4$ и более людей. Со временем, к концу 1990-х годов, в ходе психологической адаптации стала уменьшаться доля людей, страдающих от

острого эмоционального напряжения. Постепенно они переместились в ту часть популяции, для которой характерна адекватная эмоциональная реакция на стресс. Однако доля населения с патологическим характером эмоционального реагирования на стресс, характеризующимся застойными явлениями, составляла не менее трети.

В 2009 г. аналогичные оценки распределились немного иначе. Оптимистичное и уверенное настроение видели у своих близких 22,3% опрошенных — в три раза больше, чем прежде. Неуверенность, напряжение и беспокойство своих близких (признаки острого стресса) диагностировали 66,7% респондентов. Но признаки хронического стресса — тревогу, страх, раздражение, агрессию, тоску, пессимизм, апатию и чувство безысходности — отмечали у своих близких лишь 11,1% участников опроса, что также в три раза меньше, чем в 1999 г. Другими словами, начало экономического кризиса, который, как говорится, на слуху у всех, но еще не «докатился» в полной мере до провинции, вызывает у людей беспокойство и тревогу — они напряжены, но и готовы к бою. Среди них нет или мало таких, кто сложил руки и устал сопротивляться, как это было в конце 1990-х годов. Это, в целом, следует расценивать как благоприятный фактор.

«Социальный стресс» как признак неэффективности власти

Нестабильность общественной структуры, которую мы переживали в конце 1990-х годов и которая вновь развивается на наших глазах, вызывает нарушение нормального психологического эмоционального состояния большинства членов местного общества. Такая неспецифическая реакция проявляется в нарушении настроения, нормального эмоционального состояния, в появлении и распространении форм отклоняющегося поведения и в деформации социальных установок у значительной части населения.

Признаки нарушения и дисбаланса структуры связей в социальной, экономической, политической, нравственной сферах переживаются людьми и указывают на социальное неблагополучие. Такое состояние можно назвать «социальным стрессом» по аналогии с соответствующим понятием, принятым в науке и обозначающим неспецифическую реакцию организма на воздействие внешних факторов, представляющих опасность для его жизни, здоровья или нормального функционирования.

Одновременно это признак слабости власти, неспособной контролировать и предупреждать распространение антисоциального поведения или решать задачи социального обеспечения населения. В обоих случаях — при обеспечении социальной стабильности и осуществлении социальной политики — непосредственная реакция людей может оказаться хорошим показателем эффективности власти, как государственной, так и местной.

Таким образом, «социальный стресс» является признаком нарушений в структуре общественной жизни, функционировании социальных институтов и показателем неблагополучия общества на самом нижнем, микросоциальном его уровне — уровне межличностных отношений в непосредственном

социальном окружении, среди родственников, близких и соседей. Само по себе неблагополучие на первичном социальном уровне может выступать предпосылкой глобальных нарушений структуры как отдельных социальных институтов, так и всего общества. Именно поэтому представляется важным получение некоторых оценок неблагополучия на локальном уровне: в небольших городских и сельских сообществах.

Критериями оценок «благополучие – неблагополучие» местного общества послужили две группы показателей. Первая группа – показатели, характеризующие удовлетворенность населения социальной политикой властей как удовлетворенность качеством двух базовых услуг такого рода – уровнем медицинского обслуживания и школьного образования. Вторая группа – показатели, характеризующие степень неблагополучия на уровне всего местного общества: криминальная обстановка в городе, районе в форме общего уровня правонарушений, то есть так, как его оценивают респонденты, сопоставляя со своей субъективной «нормой» преступности; неблагополучие на микросоциальном уровне в виде оценок распространенности бытового пьянства и других форм наркоманий в целом по городу, отдельному району и в сопоставлении с собственной шкалой оценок респондента (в виде двух отдельных вопросов, в 1999 г. о распространенности наркоманий не спрашивали, вопрос был не актуален). В обоих случаях респондентам предлагалась ранговая пятибалльная шкала со значениями рангов: 1 – практически нет; 2 – распространено очень слабо; 3 – умеренно; 4 – достаточно сильно и 5 – очень сильно.

Таким образом, респонденты оценивали эффективность власти в области социальной политики (качество услуг здравоохранения как обеспечение физической безопасности и качество школьного образования как обеспечение социального воспроизводства) и социальной безопасности (распространенность антисоциального поведения – преступность и асоциального – наркомании, прежде всего пьянство).

Какова степень удовлетворенности населения социальной политикой, реализуемой государством через местную власть? Респонденты весьма недовольны качеством медицинского обслуживания и в целом удовлетворены качеством школьного образования. Всего 8% опрошенных высказывают удовлетворение, а 62% недовольство уровнем медицинского обслуживания в муниципалитетах. Оценки резко смещены: максимальные доли образуют негативные ответы респондентов, полную удовлетворенность услугами демонстрируют менее 3% опрошенных. Ситуация с оценками качества школьного образования более сбалансированна: им совершенно недовольны 29%, а полностью удовлетворены 24%, около половины ответивших зафиксировали достаточную удовлетворенность тем, как детей учат в муниципальных школах.

Каковы оценки социальной стабильности? Отмечая уровень распространения пьянства, наркоманий или уровень правонарушений в своем городе, респондент сопоставлял его с субъективным средним уровнем, соответствующим, по его представлениям, положению в целом по региону или стране. Конечно, эти целиком субъективные оценки свидетельствуют не о реальной криминальной обстановке в городе, и даже не о реальном уровне бытового неблаго-

получия, а о субъективно переживаемом человеком чувстве «здоровья» или «нездоровья» местного общества. При этом оценки респондентов из разных городов могут быть одинаковыми, хотя реальный уровень преступности там сильно различается. То же и с бытовым пьянством, наркоманией: в одном городе люди утверждают, что эта проблема незначительна, в другом — что она приобрела катастрофические масштабы, в то время как по официальным данным объемы продажи и потребления алкоголя или производства его суррогатов на душу населения и связанные с ними эксцессы в быту и в общественных местах, могут иметь одинаковые показатели. Особенно вариативна ситуация с относительно новым для провинции явлением — разного вида наркоманиями. Здесь люди имеют очень низкий порог чувствительности, они еще не привыкли к новому виду аддикций и оценивают это отклоняющееся поведение как имеющее высокий риск социального «заражения».

Именно в этом мы видим ценность таких субъективных оценок: они позволяют охарактеризовать степень функциональных нарушений в отдельных частях «социального организма», иными словами, служат показателями уровня «социального стресса».

Как оказалось, полученные показатели находятся в тесной коррелятивной связи (коэффициент ранговой корреляции равен $0,55 - 60$), что свидетельствует об их однородности: как правило, одни и те же люди, давая оценку благополучия на уровне «внешнем» (по преступности), так же оценивают ситуацию на «бытовом» уровне (алкоголизация населения). Поэтому показатели можно считать аддитивными и преобразовать их в индекс «субъективной оценки неблагополучия местного общества», или «социального стресса». Медиана и среднее значение ранговых оценок, суммированных по всем трем показателям, полностью совпадают (индекс средней ранговой оценки составил для провинциальных городов значение $4,0$, то есть соответствует балльному значению «достаточно сильно»). Непосредственно полученные оценки преобразуются в индекс «социального стресса» путем суммирования двух крайних значений (значения 1 и 2 как оценки неблагополучия и значения 4 и 5 как оценки благополучия) при элиминации средних оценок («троек»), разности между суммами трех оценок складываются и преобразуются в доли единицы, а не проценты. Например, разность между низкими и высокими оценками распространенности пьянства в 1999 г. составила $1,4\% - 80,9\% = -79,5\% = -0,80$. Оценки уровня правонарушений: $1,6\% - 72,7\% = -71,1\% = -0,71$. Уровень социального стресса в 1999 г. составил в среднем $-0,75$ при ожидаемом «нормальном» значении, равном 0 и предельно низким, равном -1 .

Соответственно, в 2009 г. субъективные оценки социального неблагополучия оказались несколько ниже, хотя и несущественно. По уровню правонарушений высокие оценки дали $64,3\%$ респондентов, низкие — $8,4\%$ (эта составляющая индекса равна $-0,559$). По распространенности пьянства высокие оценки были у $76,5\%$ респондентов, низкие — у $6,6\%$ ($-0,699$). По распространенности наркоманий высокие оценки у $45,6\%$ респондентов, низкие — у $27,3\%$ ($-0,183$). После суммирования и преобразования в индекс социального

стресса получаем среднюю оценку — 0,46 (без данных о распространенности наркоманий оценка составила — 0,629).

Таким образом, довольно существенные и ощутимые улучшения материального благополучия населения провинции отнюдь не повлекли за собой снижения уровня социального неблагополучия (стресса). Все осталось на прежнем уровне, как было 10 лет назад.

Мы постоянно отмечаем незначительность доли респондентов, указывающих на то, что ситуация в их городе благополучна (от 2 до 6% в городах; в сельской местности эта доля гораздо выше и достигает 15 — 20%). В то же время когорта (подгруппа) респондентов с максимальными оценками неблагополучия составляет, соответственно, 20 — 29% в 1999 г. и около 17% в 2009 г. Какими особенностями отличаются когорты респондентов, дающих сравнительно полярные оценки (примем, что первая группа оценивает состояние дел от 1 до 3, вторая дает максимальную оценку 5)?

Группа тех респондентов, которые дают высокие оценки уровня социального неблагополучия как по параметрам пьянства, наркоманий, так и по параметрам правонарушений, представлена главным образом женщинами, многие из которых работают в сфере социального воспроизводства (учителя, врачи). По социально-психологическим характеристикам эти респонденты (точнее, респондентки) составляют по сравнению со всей выборкой горожан довольно маргинальную группу: они чувствуют себя менее приспособленными, чем остальные, находятся в худшем эмоциональном состоянии, признаются в существенно меньшей поддержке со стороны близких и родственников, имеют краткосрочные личные и трудовые жизненные планы. Представители группы отличаются более радикальными оценками социально-экономической и социально-политической ситуации в регионе и стране, они выше оценивают уровень социальной напряженности. Таким образом, можно полагать, что это когорта с повышенным уровнем ситуативной тревожности, представители которой хуже оценивают и качество услуг и условия социальной жизни.

Уровень «социального стресса» имеет некоторую региональную вариативность, он в среднем более высок в городках европейской части страны, а в Сибири и на Урале социально-психологическая обстановка благоприятнее. Это мы наблюдали и в 1999, и в 2009 г. По-видимому, имеет место фактор влияния крупных городов, которых больше на западе страны и расстояние до которых много короче от городков, где обитают наши респонденты (другими словами, эффект можно списать на плотность населения и ее динамический компонент).

Позволим себе оценить эффективность власти (не разделяя ее на местную и государственную) на основе показателей социального неблагополучия и качества социальной политики. Исходя из простейших предположений допускаем, что власть эффективна в обеспечении безопасности и в социальной политике, если более половины взрослого населения удовлетворено результатами деятельности ее органов. Соответственно, верно и обратное — власть неэффективна, если большинство недовлетворено. Можем допустить наличие зон высокой эффективности и полной неэффективности, приняв

в качестве критериев доли 90% и 10% удовлетворенных респондентов соответственно. Внутри этого интервала можно задать дополнительную градацию эффективности: от эффективной и умеренно эффективной до низкоэффективной и неэффективной политики. Естественно, что критерием такого деления выступает только относительная численность удовлетворенных результатами деятельности власти по отдельным направлениям работы (см. рис. 7).

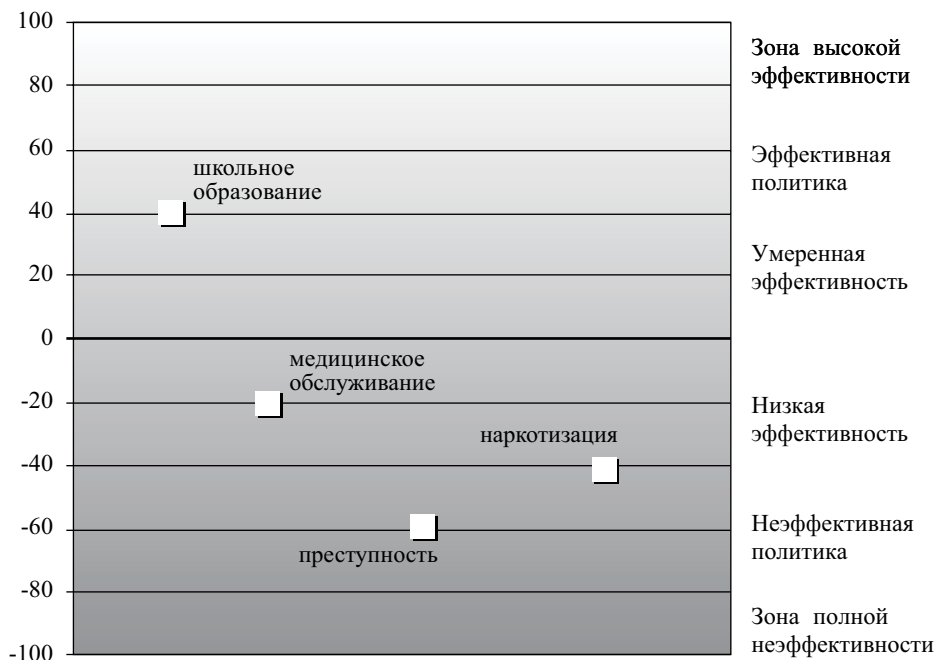


Рисунок 7. Индексы качества услуг здравоохранения и образования, уровня социального благополучия по преступности, алкоголизму и наркомании, соотнесенные с эффективностью органов власти. По оси ординат — разность долей удовлетворенных и неудовлетворенных респондентов (%)

Рисунок 7 дает более наглядное представление о ситуации резкого различия степени удовлетворенности людей предоставлением базовых социальных благ. Обеспеченность услугами школьного образования представляется достаточной, и результаты деятельности власти можно признать эффективными по этому критерию. Удовлетворенность качеством медицинского обслуживания приближается к границе, свидетельствующей о выходе в область неэффективной политики. Представление же о степени деструкции социальной структуры в сознании людей определенно свидетельствует о провале в деятельности власти и указывает на серьезное ослабление государственного контроля в области защиты прав граждан и их безопасности, то есть свидетельствует о слабости государства.

В сознании людей сформировалось представление о слабости власти, поэтому у них сложилось соответствующее отношение к ней. Следующий раздел посвящен этому вопросу.

2.2. ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ВЛАСТИ И РЕФОРМАМ

Отношение к реформам

Одним из важнейших социально-политических ориентиров населения может служить отношение к происходящим в обществе реформам. В течение нескольких лет в своих опросах мы предусматривали получение таких оценок. При всей очевидности факта преобладания у населения в 1990-е годы преимущественно пессимистических оценок перспектив социального и экономического развития нашего общества динамика их изменения все еще вызывает тревогу.

Согласно приведенной в таблице 2.4 и более детально на рисунке 8 динамике, изменения оценок реформ очевидно неоднозначны. Тенденции социально-политических установок населения страны на удивление вариативны. Если в самом начале периода трансформации страны немалое число граждан (особенно среди интеллигенции) приветствовали политические, социальные и экономические реформы (при этом число приверженцев и противников реформ было практически одинаковым), то в течение нескольких последующих лет, даже на фоне сравнительно благоприятной ситуации, с 1996 г. вплоть до первой половины 1998 г. у населения наблюдается катастрофическое развитие упаднических настроений. Доля людей, приветствующих реформы и уверенных, что они ведут к возрождению и процветанию России, падает. К концу 1999 г. эта доля сократилась с почти 30 до менее чем 3%, то есть более чем в 10 раз! Затем, где-то после 2001 г., число оптимистичных оценок проводимых реформ начинает нарастать, и к середине 2000-х годов оно достигает 30%. Сейчас этот показатель, вероятно, снижается, хотя и составляет $1/3$.

Таблица 2.4

Распределение мнений респондентов о направленности социально-политических и экономических преобразований в России (частота ответов, %)

Оценка политических и экономических реформ в России	1996 г. N = 628	1999 г. N = 952	2004 г. N = 360	2009 г. N = 1239
Возрождение страны	17	4	27	33
Неизвестно, куда идет страна	50	45	43	55
Упадок и разрушение страны	33	51	29	12

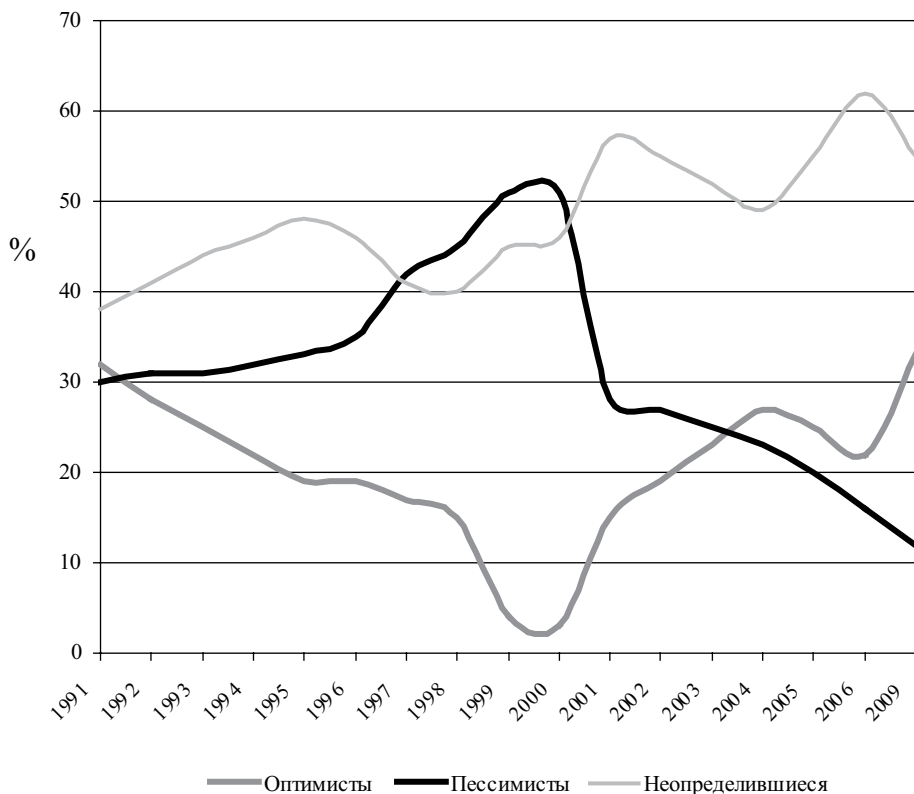


Рисунок 8. Динамика отношения населения малых городов к реформам (наши данные)

В 1990-е годы в обществе стремительно росла доля людей, осуждавших реформы и считавших, что они ведут к упадку и разрушению страны. В начале десятилетия их было, так же как и приверженцев реформ, примерно 30%. К концу 1999 г. негативное отношение к реформам стала испытывать половина населения провинциальной России (51%). В 2000-е годы пессимистов становится все меньше. Сейчас кажется, что тенденция снижения пессимистических оценок приняла необратимый характер и можно говорить о победе оптимистов. Однако следует обратить внимание на все возрастающую долю людей, которые затрудняются с определением направления вектора проводимых реформ. Если более половины населения страны не может понять, куда же их ведут и куда мы в действительности идем, то это весьма тревожный для власти сигнал.

Позитивное или негативное отношение к процессам трансформации нашего общества фиксируется, вероятно, на мировоззренческом уровне и составляет важный компонент мировоззренческих установок граждан. Такое отношение практически не связано с социально-демографическими признаками. Ни пол респондента, ни уровень его образования, ни его социально-про-

фессиональный статус не определяют позитивное или негативное мнение о нынешних реформах. Сравнительно чаще негативно относятся к реформам люди старшего возраста и работники сферы материального производства. Нарастание в обществе неудовлетворенности и негативизма по отношению к политике реформаторов выступает важнейшим идеологическим условием развития социальной напряженности.

Очевидно, что отношение к реформам определяется социальными установками. Для нас важнейшими представлялись политические и экономические установки.

Социальные установки населения

Социально-политические установки. Население городов (так же, впрочем, как и все население страны) характеризуется весьма невысоким уровнем политической активности. По экспертным оценкам, впрочем, как и по данным массовых опросов, активность от $\frac{2}{3}$ до $\frac{3}{4}$ населения ниже среднего уровня (то есть такого, который должен быть в обществе при нормальных условиях; это, конечно, всего лишь «математическое ожидание» распределения оценок, возможное при предположении об их полной независимости; таким образом, это достаточно сильное огрубление).

Каковы в настоящее время социально-политические установки жителей малых городов и сел? Они выявлялись из ответов на вопрос о том, какие факторы и в какой мере могут способствовать улучшению положения дел в стране. Респондентам предлагался набор из шести социально-политических мер, которые политиками и учеными нередко рассматриваются как условия выхода из кризиса и перехода общества в состояние стабильности (формулировки этих мероприятий заимствованы из разных эмпирических социологических исследований).

Среди упомянутых шести мер две являются акциями «снизу», то есть социально-политическими действиями населения, вынуждающими правительство и президента страны принимать соответствующие решения или изменять действующий курс. Сюда относятся:

- массовые выступления населения в защиту своих прав (предполагается, что они носят стихийный или слабо организованный характер);
- проведение митингов и демонстраций (организованных протестных и предупредительных акций населения).

Оставшиеся четыре акции, предложенные респондентам для оценки, — это действия «сверху», направленные на урегулирование политической активности населения. Среди них:

- временный запрет на забастовки (правительственные меры, принимаемые под давлением населения вследствие его высокой политической или иной активности);
- жесткий контроль над деятельностью общественных организаций со стороны законодательной и исполнительной власти;

- усиление власти президента (как концентрация законодательной и исполнительной власти в одних руках);
- временный запрет на деятельность общественных политических движений и партий.

Как в целом оценивают респонденты значение тех или иных акций? Данные таблицы 2.5 показывают, как распределяются респонденты по своим оценкам важности и значимости социально-политических мероприятий. Оценку проводили по ранжированной шестибальной шкале, поэтому всю совокупность ответивших по каждому вопросу можно разделить на три группы:

- 1) считающих данную акцию совершенно неэффективной;
- 2) считающих, что данная акция может принести какую-то пользу;
- 3) считающих, что данная акция имеет важное или определяющее значение для улучшения положения дел в стране.

Таблица 2.5

Распределение респондентов на группы по отношению к мерам, способным улучшить положение дел в стране

Меры, способные улучшить положение дел	Частота ответов (%)		
	Не будут эффективными совсем	Будут эффективны в среднем	Будут очень эффективны
1. Массовые выступления населения (стихийные акции)	36,5	40,3	23,2
2. Проведение митингов и демонстраций (организованные акции)	47,4	35,4	17,2
3. Меры правительства по временному запрету на проведение забастовок	63,6	25,8	10,6
4. Жесткий контроль деятельности общественных организаций	45,3	34,5	20,2
5. Усиление власти президента	20,8	35,9	43,3
6. Временный запрет на деятельность общественно-политических движений	55,7	31,8	12,5

Распределение оценок показательно. Во-первых, большинство жителей уверены в том, что акции, идущие «снизу», не будут эффективными, с точки зрения устройства дел в государстве. По всем первым позициям от $\frac{1}{3}$ до $\frac{1}{2}$ респондентов отмечают полную неспособность стихийных или организованных акций самого населения стать конструктивным фактором социального строительства. Доля таких мнений в несколько раз превосходит долю оптимистических оценок. И это при том, что большинство людей почти уверены в спонтанном возникновении протестных акций и массовых беспорядков, а многие из них готовы сами принять в них участие. Между тем, надо отметить, что в конце 1990-х годов мнения по поводу эффективности таких выступлений были еще более радикальными.

Теперь существенно меньшее число людей — в два и более раз — полагают, что беспорядки и забастовки вредны и бесполезны. Очевидно, это тревожный

признак. Народ привык к стабильности, экономическому росту, стал менее тревожно реагировать на такие явления, как угроза беспорядков и забастовок. И если на пике кризиса конца 1990-х годов большинство граждан не видело в массовых протестных акциях конструктивности и не считало, что они могут стать условиями улучшения состояния общества, то в конце 2000-х годов угроза такого развития событий очевидна уже не для столь многих.

Но и меры правительства, направленные на запрет любых протестных акций, почти всем представляются совершенно бесперспективными. Люди считают их еще менее полезными, чем стихийные выступления. В то же время население не видит выхода из создавшегося положения и в репрессивной деятельности власти, направленной против волеизъявления народа и его политического самоопределения. По мнению подавляющего большинства, ни запрет на деятельность общественных организаций, ни тем более запрет общественных политических движений не смогут стать эффективными мерами улучшения ситуации и роста политической стабильности.

В то же время меры, направленные на усиление порядка (как его понимают простые люди) в эшелонах самой власти, представляются гражданам гораздо более важными факторами улучшения социальной ситуации. Большинство уверены, что именно усиление власти президента будет способствовать позитивным изменениям.

Классификация всей совокупности полученных ответов по статистическим критериям с целью выделить группы респондентов с определенным набором политических установок дает довольно прозрачную картину дифференциации жителей российской провинции по политическим предпочтениям. С использованием кластерного анализа было выявлено, что выборка подразделяется на несколько подгрупп с хорошо интерпретируемыми установками. Содержательно наилучшую картину группировки дает вариант с тремя кластерами, хотя результаты аналогичны и при группировках на четыре, пять или шесть кластеров, но с большей размытостью границ групп (точнее с большим пересечением совокупности центров кластеров, выделяемых по шести исходным параметрам).

На рисунке 9 наглядно представлено взаимное соотношение кластеров с различными типами социально-политических установок и относительно их доли в выборке. Кластеры (точнее, их центры), как хорошо видно, располагаются в разных квадрантах, что свидетельствует о довольно сильно различающихся установках относительно значения разных мер, необходимых или желательных для политической стабильности общества. Нижний левый квадрант соответствует установкам, негативным в целом: люди не считают важными ни государственные меры, ни народную активность для политической стабилизации. Они пессимистично оценивают любую политическую активность, не ожидая позитивного результата. Таким установкам в полной мере соответствует кластер, объединяющий едва не половину всех респондентов (43%). Центр кластера соответствует значениям 1:1, то есть в номинальной шкале это отвечает оценке «не имеет никакого значения». Следует думать, что это отражает политическую пассивность значительной части провинци-

ального общества, отсутствие у многих заинтересованности или признание ненужности (никчемности) любых государственных действий, направленных на усиление контроля и поддержание стабильности в обществе, а также и народной активности, хаотической или организованной, нацеленной на достижение общественной стабильности.

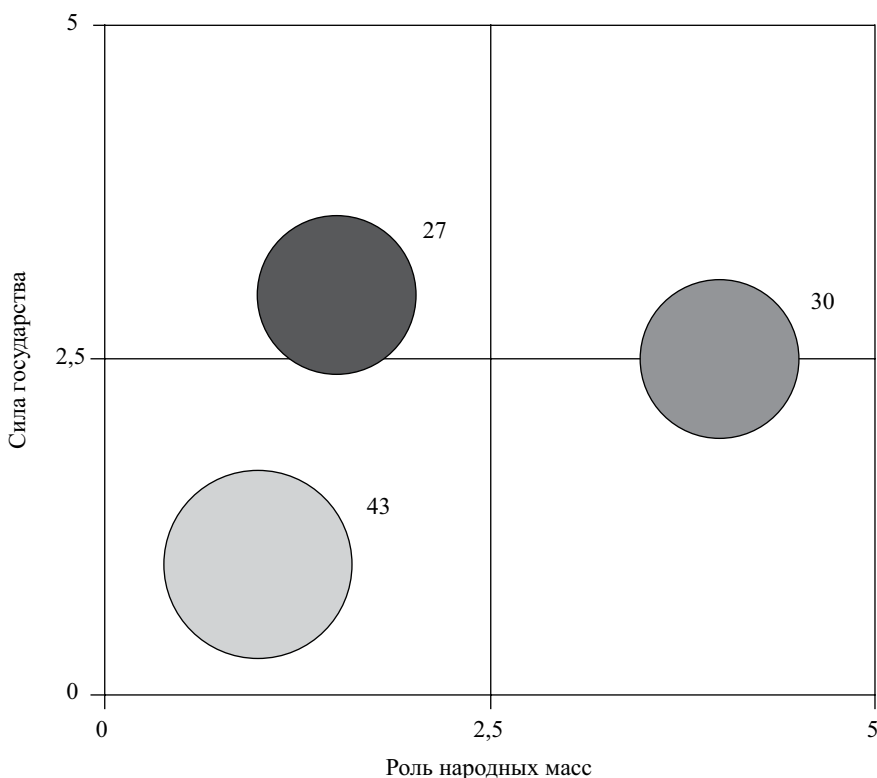


Рисунок 9. Взаимное распределение кластеров — подвыборок респондентов — в пространстве координат «государство — народные массы» при оценке значения ведущих факторов политической стабильности. Шкалы — номинальная сила указанных факторов в интервале 0-5 баллов. Отмечены относительные размеры кластеров в процентах. Линиями выделены полярные квадранты

Левый верхний квадрант — установки на определяющую роль государства и низкая оценка активности народа. Этому квадранту соответствует кластер, объединяющий 27% респондентов (центр кластера — точка с координатами 1,5;3,0). Это люди, полагающиеся на определяющее значение института государства в обеспечении социальной стабильности, — государственники. Как видим, их не так много, как можно было ожидать. Для сравнения, в период критически высокой нестабильности, в 1999 г., такие установки были присущи 72% провинциального населения. Другими словами, едва устоя общественной жизни начинают шататься, люди обращаются с надеждой к институту

государства, а когда период стабильности длится сравнительно долго (следует признать таким периодом 2001 – 2008 годы), многие начинают сомневаться в спасительной роли государства, как и вообще в нужности всякой стабилизирующей активности.

Полярные «государственническим» установки – определяющее значение активности народных масс и невысокое значение института государства – совсем не представлены в мнениях людей. Видно, что кластер размером 30% выборки занимает как раз срединное положение на границе двух правых квадрантов (центр кластера имеет координаты 4,0;2,5): эти люди придерживаются мнения, что роль народа должна быть очень велика, но не принижают и значение государства, хотя и не считают этот институт столь же важным для общественного благополучия, как самодеятельность населения. В известном смысле мы должны предположить, что до трети населения страны убеждены в организующей и стабилизирующей силе политической самоорганизации, поддержанной институтом государства. Это предположение нам представляется тем более важным, что оно следует из косвенных, а не из прямых ответов людей.

В целом, как видим, кластер с центром 1:1, занимающий левый нижний квадрант (политически пассивные установки), противостоит двум другим, объединяющим ярко выраженных «государственников» и «умеренных народников». При этом и численности противостоящих групп почти одинаковы.

Социально-экономические установки. Исследование экономических ценностных ориентаций населения проводили с помощью анализа распределенных ответов на вопрос о путях нормализации положения в стране и тех мерах, которые могут способствовать улучшению местной экономики. Респондентам было предложено оценить (по ранговой шкале интервалом от 0 до 5) значение следующих мер экономической политики: 1) государственный контроль над ценами; 2) стабилизация (замораживание) цен и зарплат; 3) усиление государственного контроля над частным бизнесом; 4) полная свобода частного предпринимательства; 5) ограничение ввоза иностранных товаров; 6) привлечение в страну иностранного капитала. В таблице 2.6 представлено распределение респондентов по группам с полярными и промежуточными социально-экономическими установками.

Видно, что сравнительно однозначно респонденты настроены к таким мерам, как государственный контроль над ценами и заработной платой (его считают относительно важным фактором от 60 до 70% людей). Напротив, в мнениях по вопросам свободы предпринимательства, открытости или закрытости экономики страны отчетливо просматривается поляризация установок. Участие государства в развитии местного малого и среднего бизнеса считают важным значительное число опрошенных. Но предполагается, что свобода предпринимательства будет ограничена тем же государством за счет усиления контроля. Неоднозначны мнения по поводу открытости экономики для иностранного капитала.

Таблица 2.6

Распределение жителей малых городов по трем группам по отношению к экономическим мерам, направленным на улучшение положение дел

Меры, способные улучшить положение дел в экономике	Частота ответов (%)		
	Не будут эффективными совсем	Будут эффективны в среднем	Будут очень эффективны
1. Установление государственного контроля над потребительскими ценами	12,6	25,3	62,1
2. Стабилизация и индексирование зарплаты работников	7,2	23,8	68,9
3. Усиление государственного контроля над частным бизнесом	19,3	43,0	37,7
4. Содействие государства развитию малого и среднего частного бизнеса	11,5	42,0	46,5
5. Полная свобода частного предпринимательства	31,1	50,1	18,7
6. Привлечение в страну иностранного капитала	24,7	46,7	28,6

В общем можно видеть, что социально-экономические установки населения провинции преимущественно не рыночные. Сохраняются ожидания предпочтительности роли государства как важнейшего регулятора экономики.

Этот простой вывод, следующий лишь из распределения ответов на вопросы, подтверждает и классификация, осуществленная более сложными статистическими методами. Как и в случае с политическими установками, проведен кластерный анализ совокупности оценок шести показателей (см. табл. 2.6), сделанных всей выборкой респондентов. Но в отличие от политических, экономические установки более разнообразны. Перебор возможных вариантов группировок заставил остановиться на шестикластерной схеме как наиболее дифференцированной и интерпретируемой. Классификации по меньшему числу кластеров, центры которых максимально удалены друг от друга, имеют более размытые границы, перекрываются. Даже в случае деления на шесть кластеров это пересечение заметно: по средним значениям координат центров должны быть выделены всего лишь пять кластеров, два кластера интерполируют. Это хорошо видно на рисунке 10.

Картина очевидно более сложная, чем с политическими установками. Люди не равнодушны. Таких равнодушных — пессимистов — набралось менее 8% (кластер в левом нижнем квадранте). Это те люди, которые считают, что никакие меры ни к чему хорошему привести не могут. Все остальные группируются в «оптимистическом» верху. Ставка делается как на «свободный рынок», так и на государственный контроль экономики. Умеренных — большинство (36%), они занимают центр, представляя две трудно дифференцируемые подгруппы по совокупности параметров. Мы эти подгруппы лишь отметили разным тоном, содержательные различия их установок состоят в том, что группа с

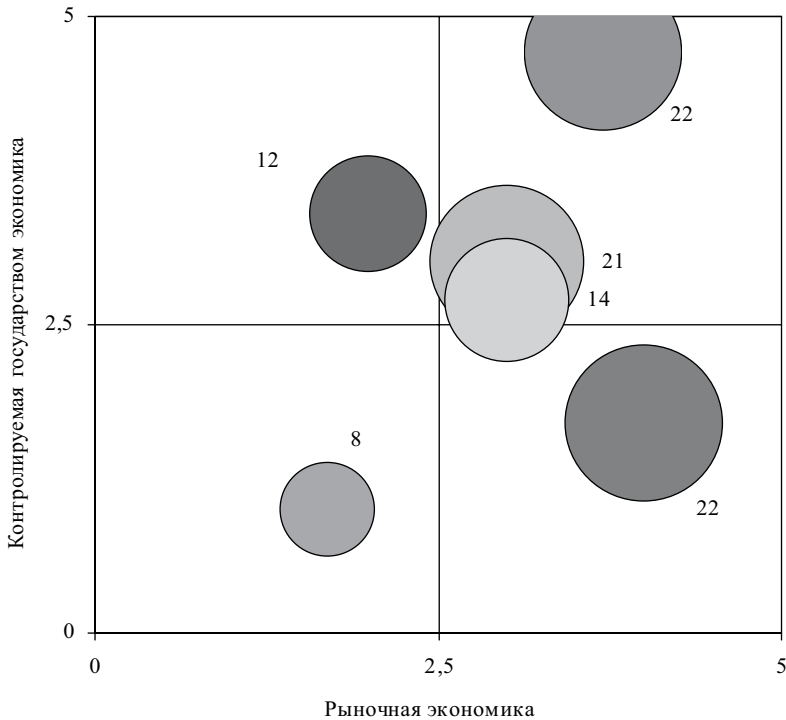


Рисунок 10. Взаимное распределение кластеров в пространстве координат «контролируемая государством экономика — рыночная экономика» при оценке значений ведущих факторов экономической стабильности. Шкалы — номинальная сила указанных факторов в интервале 0 — 5 баллов. Отмечены относительные размеры кластеров в процентах. Линиями выделены полярные квадранты

координатами центра 3:3 — это абсолютные «центристы» и средние значения всех шести показателей у них равны ровно трем. А небольшая наложившаяся на нее подгруппа с координатами центра 3:2,7 отличается определенно выраженной установкой на государственный контроль экономики, но ратует и за свободу частного предпринимательства.

Смежная подгруппа, занимающая левый верхний квадрант — с умеренно выраженной ориентацией на контроль экономики государством и ограничение свободы рыночных механизмов. Вдвое большая по размеру подгруппа занимает правый нижний квадрант — это люди, выступающие за значительные рыночные свободы в ущерб государственному контролю экономики. Наконец, последняя подгруппа, полярная первой, занимает правый верхний квадрант и имеет координаты центра 3,7:4,7, то есть это люди, считающие, что пользу принесет все, что только ни предложи, — и государственная регуляция экономики чем жестче, тем лучше, но и свободный рынок тоже всем хорош. Скорее, следует признать эту группу, образованную пятой частью респондентов, не обладающей развитыми и критичными экономическими установками. Они меньше определились в своих установках, чем даже пессимисты.

Отношение населения к местной власти и представление о тенденциях развития местного самоуправления

В опросах мы исследовали отношение населения к местной и региональной государственной власти. Нами получены как прямые, так и косвенные оценки, основанные на представлении респондента о том, что бы он сделал на месте руководителя.

Отношение к власти и представление о ее эффективности — важное условие общественной стабильности или развития напряженности. Власть олицетворяет устойчивость социальных структур и, следовательно, стабильность социальных позиций индивида. Она же обеспечивает и безопасность граждан. Эффективность власти в глазах людей напрямую связана с прочностью их общественных связей, персональных позиций, с социальной и физической защищенностью семьи. Поэтому оценка эффективности власти — это косвенная оценка уровня удовлетворенности условиями реализации социальных ожиданий индивида; она же характеризует отношение к власти, которое становится фактором развития напряженности.

Эффективность местной (городской и районной) администрации респонденты оценивали по нескольким вопросам анкеты. Экспертные оценки получены в интервью, и в целом они сопоставимы с результатами опросов несмотря на то, что среди экспертов было немало представителей местной власти.

В ответах на прямой вопрос об удовлетворенности людей результатами текущей деятельности местной администрации респонденты показывают известное единодушие. Распределение мнений близко к нормальному (в статистическом смысле), хотя относительные величины крайних оценок различаются на полпорядка. Совершенно не удовлетворены деятельностью местных властей 16,5% ответивших, а совершенно ею довольны лишь 2,8%. Более умеренные оценки сопоставимы: в целом неудовлетворенных — 19,6%, вполне удовлетворенных — 18,2%. Почти половина (42,8%) считают работу местных администраций удовлетворительной. Таким образом, наблюдаемое различие полярных мнений не разительно. Негативное отношение демонстрируют 36,1% жителей, а весьма позитивное — 21%. В целом $\frac{2}{3}$ населения удовлетворены результатами деятельности местной власти.

Следует отметить, что эти оценки существенно лучше тех, что давали люди десятилетие назад. Тогда, наоборот, около $\frac{2}{3}$ всех опрошенных (61,5%) оценивали результативность местной власти ниже среднего уровня и только $\frac{1}{3}$ давала средние и высокие оценки (правда, 4% считали местную власть эффективной в высокой степени, что на целый процент выше, чем сейчас). Такое невысокое мнение высказывали граждане о местной власти с середины 1990-х годов вплоть до первой половины 2000-х. Утратив доверие и уважение к власти, горожане, как и остальное население страны, в такой же степени утратили чувство стабильности и защищенности.

Низкие оценки власти чаще всего дают представители старшего поколения (что свидетельствует о неравнодушном и более пристрастном отношении), люди с более высоким уровнем образования (образование повышает критич-

ность), а также лица, не имеющие постоянной работы (общий негативный фон настроения и стремление возложить ответственность за жизненные неудачи на тех, кто в какой-то мере эту ответственность обязан нести) или преимущественно занятые в сфере материального производства (наемный труд, в отличие от службы государству, не предполагает преданности). Пол респондента, его социально-квалификационный статус и принадлежность к государственному или частному сектору экономики не влияют на высказываемые мнения.

Отношение к местной власти косвенно оценивали вопросом об экономических мерах, которые, по мнению респондента, следовало бы предпринять муниципальным властям для наилучшего решения материальных проблем жителей. Предлагалось выбрать всего один, наиболее подходящий, с точки зрения опрашиваемого, вариант ответа из шести предложенных. Три варианта действий местных властей получили наибольшую поддержку со стороны населения. Все они были связаны с «лоббистской» деятельностью местной администрации по «выбиванию» государственных средств на нужды людей. Это, во-первых, более активные, чем сейчас, действия для получения средств из государственных источников на социальную поддержку населения (27,7%). Во-вторых, это просто привлечение дополнительных государственных средств в местную экономику (24,0%). Наконец, в-третьих, это привлечение инвестиций для развития местной экономики (22,7%). По опыту, на местном уровне это почти исключительно средства из различных федеральных программ.

Остальные три вида хозяйственно-экономической деятельности местной власти люди не считают важными. Всего 11,8% полагают, что в первую очередь помощь властей требуется в развитии уже существующего местного малого и среднего бизнеса. Еще 6% признают большое значение инновационного развития — поддержки новых для местных условий видов бизнеса. Привлечение на местный рынок частного капитала извне считают важным 7,8%.

Таким образом, ровно $\frac{3}{4}$ всех опрошенных жителей ожидают от местной власти не управления местным хозяйством и не развития местной экономики, а только исполнения роли добытчика ресурсов для их последующего распределения «по правам и понятиям».

Такое отношение к власти можно интерпретировать как сохраняющуюся отчетливую патерналистскую установку, присущую людям в советские годы. Скорее всего, они продолжают сохранять представление о местной власти как о низовой государственной власти, не заботясь о необходимости различать теперь ее природу.

Этот вывод частью вытекает из взглядов людей на сущность местного самоуправления и тенденции его развития. Мы не задавали в анкете специальный вопрос о местном самоуправлении, поскольку это было сквозной темой всех экспертных интервью. Респонденты лишь косвенно высказывали свою позицию в ответах на другие вопросы. В частности, отвечая на вопрос о готовности жителей (не самого респондента) выступить в защиту своих прав и свобод в случае ущемления их местной администрацией, люди в целом ответили однозначно и четко, насколько развито местное самоуправление в реальности. Признать, что уровень развития местного самоуправления у них достаточно

высок и население умеет эффективно отстаивать свои права и свободы, отважились только 4,1% респондентов. Еще 11,9% отметили, что местное общество располагает негосударственными общественными организациями, готовыми представлять их требования. Таким образом, лишь около 16% жителей уверены в довольно высоком уровне развития местного самоуправления. Напротив, остальные 84% признали, что гражданская активность присуща единицам (50,9%), а в целом население крайне пассивно и не готово, да и не способно отстаивать свои права и свободы (33,1%).

Как это оценить? Почти все респонденты, как и местные эксперты, в один голос говорят о необходимости развития местного самоуправления. Люди очень сильно продвинулись в этом отношении по сравнению с собственными представлениями и установками, высказанными в середине и конце 1990-х годов. Тогда подавляющее большинство не только простых граждан, но и местных экспертов не могли сказать ничего определенного о местном самоуправлении. В конце 1990-х лишь около 15% экспертов заявляли о необходимости самоуправления для местного общества, а 8% утверждали, что оно реально существует. Остальные были не уверены или отказывали этой форме организации в праве на существование, полагая, что государственная власть сама эффективно может исполнять все функции. Более того, 18% экспертов считали, что самоуправление принесет один вред и что необходимости в нем просто нет. Ни одним из респондентов и экспертов за все время не были сформулированы четкие представления о конкретных механизмах воплощения в жизнь идеи самоуправления.

Несмотря на давно прослеживающиеся тенденции в развитии самоуправления, прежде всего в относительно изолированных сельских муниципалитетах, располагающих малыми ресурсами, реальных шагов в этом направлении было сделано немного. Судя по ответам, менее чем в одном населенном пункте из каждых десяти сформированы элементы самоуправления, а развития, достаточного для его нормального функционирования, нет практически нигде. Это и понятно: лишь единицы представляют себе суть самоуправления, политические, социальные и экономические условия его осуществления в современном малом городе или селе. И это при том, что формально местное самоуправление действует во всех городах и селах.

Можно, следовательно, с известной натяжкой, предполагать, что эффективность самоуправления настолько невелика, что даже в кругу людей, осведомленных о том, что его идея законодательно реализована в каждом городе, лишь один из десяти (если не меньше) полагает ее вполне осуществленной. И это несмотря на почти 15-летний опыт проживания в условиях «самоуправления»!

2.3. СОЛИДАРНОСТЬ МЕСТНОГО ОБЩЕСТВА, ЕЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И УГРОЗЫ

Как нам представляется, условиями солидарности являются разделяемые большинством цели и смыслы жизни, когда они ориентированы социально, а не на эгоистические интересы отдельных лиц и групп людей. Гражданская активность населения — это форма проявления солидарности. Угрозой солидарности на местном уровне выступает прежде всего скрытая социальная напряженность, изначально нарастающая именно в местном обществе и в нем же проявляющаяся.

Особенности мировосприятия людей и его изменения

Важной составляющей исследования стало изучение изменений, происходящих в общественном сознании на примере таких базовых элементов, как смыслы жизни, базовые индивидуальные ценностные ориентации и экологическое сознание.

Динамика индивидуальных ценностей. Проблема изменения мировоззренческих и ценностных установок в современном российском обществе, осмысляемая социальными философами как структурный кризис ценностей в кризисно-реформируемом социуме, постепенно теряет новизну в глазах исследователей и переходит в область рутинных социологических исследований и социальной практики. Между тем, это нисколько не уменьшает ее актуальность. Более того, она осознается как основание всех социокультурных сдвигов в обществе, и, следовательно, изменения в мировоззрении выступают важнейшим критерием направленности процесса трансформации общества.

В каком направлении происходят сдвиги в мировоззрении, особенно, когда речь идет о «простом человеке»? Собственно говоря, знание этого дает возможность предсказать тенденции движения общества в сторону модернизации или традиционализма, дезинтеграции или структурного обновления. Исследования такого рода в наше время трудоемки, и в действительности их совсем немного. Поэтому представляется, что любые исследования происходящих в трансформационный период общественного развития структурных сдвигов в сознании простых людей, сколь бы они ни были ограничены, неполны или односторонни, заслуживают внимания. Полученные в любой локальной точке, они отражают (конечно, с большими или меньшими искажениями) общие тенденции, характерные для всего населения.

Исследование структуры терминальных ценностей осуществляли с помощью методики, разработанной и предложенной М. Рокичем и модифицированной в рамках концепции иерархии потребностей А. Маслоу⁵. Модификация

⁵ Rokeach M. The nature of human values. — N.-Y., 1973; Maslou A.H. Motivation and personality. N.-Y.: Harper & Bros. 1954; Плюснин Ю.М. Два полюса ценностного развития личности. Концепция социальных качелей ценностей // Гуманитарные науки в Сибири, 1995. — № 2. — С. 34 — 40.

заклучалась в перераспределении совокупности наименований ценностей, добавлении новых и распределении по пяти группам:

- 1) ценности «органического ряда» — простая жизнь, жизнь в удовольствии, материальное благополучие;
- 2) ценности безопасности — здоровье, жизнь человека, физическая безопасность;
- 3) ценности социальных связей — семья, любовь, друзья, общение;
- 4) ценности самоутверждения человека в обществе — работа и активная жизнь, социальное признание, равенство людей, самостоятельность;
- 5) ценности самореализации личности — свобода, творчество, красота, познание, понимание. Такая модификация позволила упростить и обобщить анализ структуры ценностных диспозиций больших групп людей. В анализе использовалась структура распределений наиболее значимых ценностей (первой и трех первых по значению).

Исходной гипотезой является концепция «социальных качелей ценностей», разработанная в 1995 г. Ю.М. Плюсниным⁶. В рамках этой концепции прогнозировали определенную динамику иерархической структуры базовых ценностей людей в условиях социального кризиса. Предполагалось, что по мере развития кризиса и вне зависимости от того, приобретает ли развитие восходящий или нисходящий характер, динамика структуры ценностей долго будет инерционной и предпочитаемые ценности большинства населения будут продолжать смещаться в сторону низших ценностей.

Полученные результаты в основном подтвердили и подтверждают эту гипотезу. Более того, смещение базовых ценностей к полюсу низших приобрело в конце 1990-х годов угрожающий характер. Напротив, стабилизация и рост в начале и середине 2000-х привели к усилению противоположной тенденции — увеличению доли людей, предпочитаемыми ценностями которых являются социальные и высшие (ценности самореализации и самоактуализации). Это особенно ярко проявилось к концу 2000-х годов. Ценности социальной группы стали занимать второе место по значимости после ценностей безопасности, где, конечно, абсолютно доминирует ценность здоровья. Ценности материального благополучия переместились на третью позицию, а высшие ценности довольно существенно повысили свое значение в глазах простых людей.

Картина иерархии базовых ценностей 2009 г. представлена в таблице 2.7. И у мужчин и у женщин структуры наиважнейших ценностей почти одинаковы. Это постоянно и неизменно занимающая первое место ценность *здоровья*, относящаяся к группе ценностей физической безопасности. Второе место почти вровень с ценностью здоровья занимает ценность *семьи, семейной жизни*. Вместе с такими ценностями, как *материальное благополучие* (3-е место), *работа* (4-е место), *физическая безопасность* (5-е место) и *любовь* (6-е место) они образуют группу всегда предпочитаемых ценностей во всех местных сообществах.

⁶ Плюснин Ю.М. Два полюса ценностного развития личности...

Таблица 2.7

Иерархия базовых ценностей жителей провинциальной России в 2009 г.

Группа ценностей	Список ценностей	Частота выбора (%)	Суммарное значение группы (%)
Благополучие	Ценность простой жизни	4,2	20,3
	Жизнь в удовольствии	2,9	
	Материальное благополучие	13,2	
Безопасность	Физическая безопасность	6,9	33,8
	Здоровье	22,7	
	Жизнь человека	4,2	
Социальные связи	Любовь	5,4	30,7
	Семья	21,8	
	Общение, друзья	3,5	
Самоутверждение	Работа	8,1	10,3
	Общественное признание	0,5	
	Самостоятельность	1,0	
	Равенство	0,7	
Самореализация	Свобода	2,1	5,7
	Творчество	0,9	
	Познание	0,9	
	Понимание	1,4	
	Красота	0,4	

В кризисные 1990-е годы существовала общая направленность динамики в сторону все большего преобладания ценностей физической безопасности над всеми остальными за счет социальных связей и высших ценностей. К середине 2000-х годов эта тенденция сменилась на обратную — повысилось значение социальных связей. Но до сих пор физическая безопасность (прежде всего, здоровье) остается преобладающей в ценностной структуре простых людей.

В то же время ценности группы социальных связей, которые должны занимать одно из главенствующих мест в диспозиционной структуре личности, отступают на второй план, хотя теперь они уже преобладают над материальным благополучием.

Конечно, предпочтение высших ценностей — удел немногих, поэтому даже при большой выборке нельзя с определенностью говорить о статистически значимых тенденциях. Роль высших ценностей в структуре ценностных диспозиций простого человека в 1990-е годы за короткий отрезок времени длиной в четыре — пять лет сократилась в три — пять раз. Интенсивность этого процесса выше, по крайней мере, в два-три раза по сравнению с процессом снижения значимости ценностей социальных связей. Сейчас наблюдается довольно медленный рост значимости ценностей этой группы.

Процесс такой же интенсивности, но с обратным знаком, мы наблюдали на полюсе низших ценностей. Значимость ценностей физической безопасности за половину десятилетия 1990-х возросла примерно в полтора раза, а ценностей материального благополучия — в три — пять раз. Видно, насколько

сильно качнулись «качели ценностей» за годы кризиса. К концу 1990-х годов они достигли своей низшей точки, и начался обратный процесс. Но именно в этот момент опять возникли кризисные тенденции, которые заставляют людей вновь думать о выживании и безопасности, а не о красоте, свободе и познании.

Трансформация жизненных смыслов. Еще одним важным признаком смены трендов общественного сознания в современной России являются изменения для большинства людей значимости тех или иных смыслов жизни. Классическая культурно-независимая типология жизненных смыслов⁷, составила методологическую базу исследований структуры смыслов жизни простых людей.

В постсоветский период в российском обществе определенно увеличивается численность той группы людей, которые важнейшим смыслом считают простую, непритязательную жизнь, основу которой составляет удовлетворение примитивных органических (материальных) потребностей. За несколько лет доля таких людей возросла с $\frac{1}{5}$ до почти $\frac{1}{3}$. Напрашивается очевидная интерпретация: предельные трудности, связанные с необходимостью физического выживания, заставляют людей все чаще переоценивать смыслы жизни в пользу самого простого существования.

Но как только условия жизни стабилизировались и экономическая ситуация стала выправляться, предпочтение примитивных смыслов жизни снова стало снижаться. Сейчас такую цель в жизни преследуют только 19,5% респондентов.

Увеличивалось в кризисные годы и число людей в обществе, значимый смысл жизни которых заключался в активной деятельности, индивидуалистическом стремлении к успеху, к достижению результата, невзирая на трудности. Эта не слишком присущая русским цель (в нашем сознании она обычно ассоциируется с «американской индивидуалистической моделью жизни») в 1990-е годы оказалась приоритетной для каждого пятого жителя страны. По косвенным оценкам, в первые годы 1990-х указанный смысл жизни в качестве приоритета принимали примерно 7 – 10% простых людей. Можно считать, что, несмотря на все негативные последствия для жизнедеятельности людей, годы реформ, в частности, повлияли на двух-трехкратный рост числа граждан, полагающихся в выборе жизненных целей прежде всего на себя, изживающих в себе патерналистские установки, столь привычные для нашего социализма. Более того, новые социально-экономические и социокультурные условия способствовали тому, что сегодня доля таких респондентов даже среди «простых людей» составляет 29,6% и является наибольшей. Теперь всем остальным смыслам жизни люди отчетливо предпочитают этот.

Напротив, приоритетность такой цели, как жизнь ради других людей, стремление быть полезным для общества, уменьшается. Причем наблюдается

⁷ C.W. Morris (Morris C.W. Varieties of Human Value. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1956.), дополненная в 1960 – 1970-е годы C.R. Rogers (Rogers C.R. On becoming a person. A therapist's view of psychotherapy. – Boston: Houghton Mifflin Company, 1961.

своеобразная динамика в предпочтении этого смысла жизни. Два спада — в конце 1990-х и в конце 2000-х годов — заставляют думать, что эта базовая ценность перестает привлекать людей именно в кризисные периоды, когда все начинают думать о выживании. Сейчас просоциально ориентированных людей в выборке респондентов всего 10,8%.

Необходимо отметить стабильную значимость в глазах простых людей другой социально-ориентированной цели — стремления жить по долгу и совести, принимая ответственное участие в делах общества. В исследованиях всех лет, начиная с 1995 г., доля людей, отдающих предпочтение именно этому смыслу, составляет около 12—13%. Сейчас эта доля равна 13,6%.

Все наблюдаемые изменения в предпочтении центральных жизненных установок (возможно, непостоянные и обратимые) достаточно очевидно интерпретируемы. В кризисные годы происходит ослабление внутренних социальных скреп, поддерживающих стабильность общества глубинными мировоззренческими установками его членов. Люди все меньше чувствуют себя обязанными на безусловную жертву ради общества, ради его процветания. Одновременно и внешние обстоятельства (как материальные трудности жизни, так и несомненное давление идеологий, ранее неприемлемых, или запрещенных в советском обществе) оказывают сильнейшее давление на сознание людей и заставляют переоценить жизненные смыслы и приоритеты.

Рассмотрим такую важную черту смысложизненных ориентаций людей, как предпочтение «роджеровского» смысла жизни. В свое время К. Роджерс предложил добавить к списку пяти основных смыслов жизни Ч. Морриса шестой — по его мнению, очень важный смысл жизни развитой личности. В формулировке Роджерса это «быть тем, кто ты есть в действительности, оставаться самим собой при любых обстоятельствах». В 1990-е годы людей, выбиравших этот смысл жизни в качестве ведущего, было довольно много, к середине этого периода их доля достигала 30%. Затем она резко сократилась и все последние 10—15 лет составляла около 20—24%. В 2009 г. таких оказалось 22,3%. Не окажется ли так, что в недалеком будущем именно данный жизненный смысл вновь станет одним из наиболее предпочтительных для простых россиян? В годы общественной нестабильности и неурядиц человек подвергается всевозможным искусам и опасностям утратить свое достоинство. В этих обстоятельствах требуется сохранить уважение к себе как к личности, остаться тем, кто ты есть в действительности. Поэтому сейчас части людей первойшей целью представляется сохранение своей самобытности.

Наконец, такой смысл жизни, как духовное становление личности, развитие и внутренний рост всегда составляли удел меньшинства. Если к середине 1990-х их доля составляла около 8%, то в течение последних 10—12 лет она сократилась до 2% и оставалась таковой до конца 2000-х. Сейчас доля таких людей увеличилась вдвое — до 3,9% (их абсолютное меньшинство), но все равно она в 10 раз ниже доли предпочитающих индивидуальный успех.

Можно сказать, что индивидуально-ориентированные жизненные цели согласуются с такой же индивидуалистической ориентацией большинства форм идеологии в реформируемом российском обществе. Более 40—50%

населения выбирают для себя в качестве важнейших именно индивидуальные цели, хотя еще 15–20 лет назад число таких людей не составляли и четверти нашего общества. Как обычно, маятник качнулся слишком сильно. На этот раз, видимо, изменения больше затронули ментальные установки женщин, нежели мужчин: доля женщин с индивидуальными жизненными целями возрасла в полтора раза быстрее, тогда как рост доли мужчин с такими установками практически не наблюдался. Зато среди них угрожающе быстро и резко сокращалось число тех, кто отдавал предпочтение социально-значимым смыслам жизни. Этот факт, конечно, отражает действительное и повсеместное усиление активности женщин в российском обществе все последние годы. Важно заметить, что рост деловой активности женщин, сопровождающийся изменениями ментальных установок, затронул не только жительниц крупных городов, но и самых мелких селений.

Оценки солидарности на локальном уровне

Непосредственные отношения людей в ближайшем социальном окружении играют большую роль как в индивидуальном эмоциональном состоянии человека, так и в успехе его деятельности. Поэтому представляется важным получить мнения о качестве отношений человека с соседями и родственниками.

Главной характеристикой качества отношений между родственниками и соседями служит степень взаимной поддержки – как психологической, так и материальной. Отношения между соседями можно оценить непосредственно по ранжированной шкале – от «прекрасных» и «хороших» до «плохих» и «невыносимых».

Респонденты оценивали отношение людей друг к другу в городке или отдельном районе города, где они живут. Практически везде отмечалось, что несмотря на любые трудности и катаклизмы, которые несет «внешняя» жизнь в виде политических, экономических потрясений и катастроф, простые соседские отношения остаются нормальными, душевными. Соседская община, будь то небольшое село или городок, сохраняет сплоченность, взаимный альтруизм, готовность помочь друг другу.

Эти оценки остаются неизменными, независимо от происходящих потрясений. И в самые кризисные годы конца 1990-х, и в период роста благополучия середины 2000-х, и в 2009 г. мы видим одну и ту же картину социального благополучия, свидетельствующую о солидарности местного общества. В таблице 2.8 приведены распределения ответов респондентов на вопрос о повседневных отношениях людей в их непосредственном социальном окружении в городе или городском районе. Видно, насколько мала доля тех, кто считает эти отношения плохими или невыносимыми. Невелико число и тех, кто отмечает, что отношения между людьми трудные, не совсем нормальные. Если суммировать доли людей с такими мнениями, то она составит только 21% в 1999 г. и 17,6% в 2009 г. Напротив, $\frac{2}{3}$ уверены, что отношения в местном обществе носят нормальный характер, а еще от $\frac{1}{5}$ до $\frac{1}{4}$ респондентов считают, что они хорошие или прекрасные.

Таблица 2.8

Качество неформальных повседневных отношений между людьми в сообществах малых городов (оценки респондентов в %)

Качество отношений	1999 г. N=1070	2009 г. N=1235
Невыносимые	0,9	1,5
Плохие	2,3	4,0
Трудные	17,9	12,1
Нормальные	64,0	55,7
Хорошие	12,3	21,5
Отличные	1,2	3,0
Прекрасные	1,3	2,2

Показательно, как и в случае самооценки эмоционального состояния людей, что оценки 2009 г. лучше предшествующих. Это является дополнительным свидетельством того, что благоприятные тренды начала и середины 2000-х годов позитивно сказались на общественных настроениях и на отношениях.

Какие особенности поведения и социальных установок характерны для тех респондентов, чьи оценки ниже нормальных, средних? В этой группе объединились люди почти ничем не отличающиеся от остальных (они чуть более старшего возраста со средним возрастом 42 года). Необходимо отметить, что в более крупных городах, где аномия выражена значительно сильнее, чем в селах и в малых городах, живет немного больше людей, недовольных соседскими отношениями.

Между тем, среди этих респондентов значительно меньшее число людей пользуется поддержкой близких по сравнению с теми, кто ее получает и в своих ответах оценивает соседские отношения как нормальные и хорошие. Однако количество пользующихся поддержкой родных и близких среди опрошенных, которые невысоко оценили качество отношений с соседями, соответственно, почти вдвое больше, чем тех, кто считает себя одиноким или не имеет никакой поддержки (таких среди них почти 30%). Соответственно, мнения последних о повседневном настроении окружающих значительно более пессимистичные по сравнению с теми, кто позитивно оценивает межличностные отношения в своем кругу. Одинокие люди чувствуют себя хуже приспособленными к новой жизни — более $\frac{2}{3}$ с трудом или совсем не могут адаптироваться. Естественно, что их психологический статус крайне неблагоприятен: почти 90% из них чувствуют себя плохо. Иными словами, люди, считающие, что межличностные отношения в их непосредственном социальном окружении плохи, скорее всего, сами испытывают психологические трудности, не чувствуют себя достаточно «укорененными» в своем окружении.

В целом, во время полевых исследований мы постоянно наблюдаем, что хорошие отношения в соседской общине — это правило для нашего общества, конечно провинциального прежде всего. Все годы реформ люди сохраняли искренние, доброжелательные отношения друг с другом, несмотря на множество трудностей и проблем, выпавших на долю каждого. Такие отношения

сохраняются и в пореформенный период, и в нынешние тревожные времена. И это следует рассматривать как фактор стабилизации и консолидации, как признак реальной солидарности на местном уровне.

Аналогичную картину рисуют и оценки степени поддержки, оказываемой респондентам близкими. Речь идет в равной степени о моральной (психологической) и о материальной помощи. В нашем обществе (конечно, прежде всего, в среде простых людей) человек располагает очень большой моральной, душевной и материальной поддержкой близких. Ведь очень важно знать: ты не пропадешь, если что-то случится, немало людей придут тебе на помощь и вытянут из пропасти.

Сколько людей уверены в помощи и поддержке своих близких? По нашим наблюдениям, не менее $\frac{3}{4}$ (70–75%). Интересно, что картина не изменилась: в 1999 г. в поддержке были уверены 75%, а в 2009 г. — 74%. В 1999 г. очень большой поддержкой пользовались 40% респондентов, не меньше и сейчас (почти 51%); 35% в 1999 г. и 24% в 2009 г. подтвердили получение помощи, хотя и сочли ее недостаточной. Безразличное отношение близких к себе чувствуют 9% опрошенных в 1999 г. и 12% в 2009 г. Лишь один человек из каждых 15–20 (4% в 1999 и 7% в 2009 г.) признается, что от своих близких он не получает ни помощи, ни сочувствия — одни помехи. Наконец, всего лишь от 7% (2009 г.) до 12% (1999 г.) взрослых людей в нашем обществе чувствуют себя одинокими. Это в несколько раз меньше, чем в современном западном обществе (например, в Западной Европе до 40% взрослых людей считают себя одинокими).

Если разделить респондентов на две полярные группы по получаемой поддержке — на те 40–50%, что защищены ближайшим своим окружением, и на совокупную группу одиноких или не получающих помощи и сочувствия (14–16%), то между ними выявляются существенные различия, причем не только психологические.

Во-первых, эти группы различаются по определенным демографическим и социально-профессиональным аспектам. В первой группе («защищенные» окружением близких) женщин существенно больше, чем мужчин (почти вдвое), тогда как во второй («одинокие» и «незащищенные») соотношение такое же, как во всей выборке. И по возрасту люди во второй группе обычно старше. Среди них, как и следует ожидать, больше разведенных и вдовых (последних больше в четыре — пять раз) Представители второй группы имеют более низкий уровень образования. Наконец, среди них в три раза больше людей, потерявших работу.

Естественно, «защищенные» чувствуют себя более адаптированными к новой жизни по сравнению с «одинокими». В оценке своего уровня жизни более половины последних относят себя к живущим близко к черте бедности и лишь немногие — к живущим на среднем уровне, тогда как среди «защищенных» бедные не преобладают.

Оценки психологического состояния других людей и собственного повседневного настроения у тех и других также сильно различаются: по сравнению с общим характером оценок «защищенные» настроены гораздо оптимистичнее, а «одинокие», напротив, демонстрируют глубокий пессимизм. Это

определенно отражается и на планировании людьми своего будущего: среди «одиноких» намного больше тех, кто отказывается вообще строить планы на личную жизнь и работу. Они пессимистичнее характеризуют моральную и криминальную ситуацию в своем городе, экономическую и политическую обстановку в целом.

Можно предполагать, что именно социально-психологические факторы оказываются определяющими факторами для многих социальных, экономических и политических установок: отсутствие чувства защищенности в кругу ближайших социальных связей влияет на диспозиции человека гораздо больше, нежели экономические трудности, которые обуславливают рост разобщенности людей. Таким образом, по совокупности экономических и социально-психологических признаков «одинокие» выглядят маргинальной группой. А основу общественной стабильности составляют те, кто защищен поддержкой близких и сам оказывает такую поддержку и помощь, придавая местному обществу солидарность.

Именно психологическая поддержка близких и социальная сплоченность людей, живущих по соседству друг с другом, оказываются ключевыми факторами, которые поддерживают и скрепляют наше общество на самом глубинном, низовом его уровне.

Гражданская активность населения

Экологическое сознание как важнейший признак гражданской активности. Одним из важных признаков трансформации мировоззренческих установок членов общества является совокупность доминирующих у населения экологических представлений. Экологические установки и соответствующее поведение могут служить маркерами гражданской активности населения, прежде всего простых людей. Ведь экологическая деятельность — не политическая, она направлена на защиту здоровья и среды обитания, поэтому люди безбоязненно участвуют в экологических движениях. Кроме того, эколого-защитная деятельность может быть противопоставлена деятельности власти и выступать ее альтернативой.

Экологические представления характеризуют отношение людей к «природе» как к чуждой (возможно, враждебной) внешней среде (негативные ценностные установки), как к источнику средств существования (утилитарные установки) или как к среде обитания, нуждающейся в заботе и сохранении (этические установки), а может быть, и как к Миру (эстетические установки).

В некотором смысле экологическое сознание в народной среде стало замечать сознание религиозное. Экологическое сознание более отвечает стандартам рациональности, привитым населению за 80 лет массового образования, более актуально и современно. К тому же, отношение к природе так или иначе возбуждает глубинные, архаические пласты сознания, где религиозное чувство было сращено с природой.

Поскольку исследование экологических представлений проводилось в рамках массового социологического опроса, для анализа применяли всего один открытый вопрос, который предполагал свободный характер ответов.

Формулировка вопроса: «В наше время все больше распространяется экологическое движение, действия по защите природы. Что такое, с вашей точки зрения, «экология», какой смысл вы вкладываете в это понятие?» Вопрос рассчитан на непосредственную эмоциональную реакцию простого человека, как правило, не имеющего представления об экологии как о научной дисциплине. Помимо этого, респондентам предлагали дополнительные вопросы о природоохранной активности населения.

Свободный характер ответов на вопрос о значении слова «экология» предполагал использование метода контент-анализа. Эта процедура, осуществленная на массиве из 1177 ответов, показала, что разнообразие спонтанных «экологических ассоциаций», несмотря на значительный размер выборки, весьма ограничено и составляет менее десятка отдельных категорий. При этом по частоте использования категорий, характеризующих представления людей об экологии, не выявлены различия между респондентами разного пола, возраста, селитебного и социально-профессионального статуса, характера деятельности. Не отмечено также и региональных различий.

Незначительная группа опрошенных (5,5%) затруднилась каким-либо образом охарактеризовать свое представление об экологии и отказалась от ответа. Мнения остальных 94% распределились по девяти направлениям. Небольшая доля людей, почти все с высшим образованием, знакомые с наукой (7%) охарактеризовали экологию как «науку о...». Они выделены в группу респондентов с нейтральными оценками.

Оставшиеся 93% из тех, кто дал исчерпывающие ответы, распределились по восьми категориям, составившим четыре группы с разными ценностными мировоззренческими установками. Группа индивидов, классифицированных как имеющие негативные ценностные установки, определяли «экологию» как а) «загрязнение» или б) «нарушение» окружающей среды, среды обитания, природы. Таких было менее 3%.

Группа индивидов, определивших «экологию» просто как «окружающую среду» или «использование природы», составила около 10%. Эта группа классифицирована как придерживающаяся установок утилитарно-нейтральных.

Группа респондентов, которые под «экологией» понимают охрану окружающей среды, природы или отдельных ее компонентов (воды, воздуха, земли, моря, рек, лесов и т.п.), классифицирована как имеющая этические ценностные установки. Таких в выборке было более 25%.

Наконец, к наибольшей по численности (около 65%) четвертой группе отнесены те, чьи ценностные установки имеют преимущественно эстетическую, ценностную направленность. Здесь представления об экологии либо весьма развитые, сложные (экология — это взаимоотношение человека и природы, человека и мира, экология — это Природа, гармония, сама Жизнь), либо простые непосредственные эстетические реакции («экология — это здоровье», «экология — это чистота»). Обращает на себя внимание очень большая, преобладающая доля людей, ассоциирующих в своем сознании экологию с чистотой (нередко ответ формулируется предельно кратко: «чистота», «чистота во всем»). Не менее важно то, что респондентов с эстетическими экологиче-

скими установками оказалось не меньше половины выборки. Это почти на два порядка превосходит число людей с негативными ценностными установками и в несколько раз больше числа респондентов с утилитарными и даже этическими установками.

Одновременно люди оценивали уровень экологического благополучия своего района. Распределение их субъективных оценок показывает, что крайне неблагоприятную ситуацию считают всего 7,9%, а в целом неблагоприятной — 23,6%, что в сумме составляет треть населения. Почти столько же (28%) считают ситуацию вполне благополучной (25,2%) или прекрасной (3,0%). В целом, можно считать, что $\frac{2}{3}$ респондентов считают экологическую обстановку у себя дома благоприятной.

Может быть, отчасти поэтому они проявляют пассивность в вопросах охраны природных объектов, перекладывая это занятие на местную власть. Оценивая своих соседей по местному обществу, респонденты полагают, что общественная экологическая активность населения весьма невелика. Только 24% думают, что с мнением населения по экологическим вопросам считаются и даже что оно имеет в районе определяющее значение.

Такой результат есть свидетельство двойственности мировоззренческих установок простых людей, присутствия под конъюнктурными установками более глубинных, архаических. Два этих пласта народного экологического мировосприятия — поверхностный и глубинный, отражающие два типа отношения к природе: как к «кладовке» и как к Природе — Земле-Матери, соединены в обыденном сознании не по естеству, а по принуждению, навязываемому характером современной деятельности и формами нашего образования. И как соединенные не по естеству, эти разнящиеся представления требуют для себя разного духовного питания, разного образования.

В первом случае поверхностные экологические представления настолько же мало нуждаются в систематическом научном знании, насколько простой человек вообще непосредственно нуждается в науке. Получаемые им через средства массовой информации экологические сведения будут и далее продолжать оставаться конъюнктурными по содержанию и случайными по форме до тех пор, пока сама исходная их форма — научное экологическое знание — не «затвердеет» в однозначности парадигмального образа. Поэтому распространяемое СМИ случайное и частичное экологическое знание будет продолжать оставаться невостребованным в народной среде. Оно и усваивается ею вовсе не так, как это происходит в городской среде. Может быть, причина, как раз в том, что обыденное сознание городского жителя возвращается на урбанизированной почве, предоставляющей мало возможностей простого «общения с природой» как непосредственного, так и опосредованного через механизмы традиционного воспитания.

Другое дело — то экологическое образование, которого требует глубинный архетипический пласт обыденного мировосприятия. Здесь мы сталкиваемся с парадоксальной ситуацией: то содержание и те формы экологического образования, какие предлагают сейчас школа и университет, в данном случае неприемлемы и не усваиваемы. Требуется совсем другое знание. Оно долж-

но быть ненаучным по форме, знанием кристаллизованным, неподвижным, основанным на абсолютных законах и бесспорных, раз навсегда заданных алгоритмах, предписывающих правильное поведение на основании такого знания. В своих специфических особенностях это знание сродни религиозному знанию, точнее религиозному опыту. Именно поэтому обращение к экологии (в форме различных экологических проблем) на уровне массового народного сознания оказывается в значительной мере дополнением (далеко не всегда альтернативой) религиозной деятельности.

Связь между обеспокоенностью человека экологическими проблемами, ценностным отношением его к природе с его религиозностью отмечается многими исследователями современного религиозного сознания, особенно в ортодоксальном христианстве (православии). Сопоставляя характер отношения к природе и религии, мы приходим к выводу: в современной ситуации нарастания мировоззренческого вакуума из-за рационального по своим объяснительным конструкциям массового сознания современного человека потребность в развитии религиозного чувства приводит к возбуждению, инициализации архаического чувства к природе, долго дремавшего в скрытых глубинах души. И это чувство выливается в *экоцентрическое* мировоззрение, начинает замещать собой чувство религиозное.

Формы гражданской активности населения. Экологическая общественная активность выступала в наших опросах маркером гражданской активности. Как указывалось выше, лишь менее четверти респондентов полагают ее довольно высокой, а из них менее 5% утверждают, что активность людей велика и является определяющим фактором принятия решений по местным экологическим вопросам. Большинство же (76%) считают, что люди в их селе или городе весьма пассивны.

Такое мнение о других вовсе не подтверждается позицией самого респондента, когда его спрашивают о готовности принять участие в добровольных экологических акциях, например по уборке мусора и благоустройству улиц и дворов. Свою позицию люди фиксируют довольно определенно. Менее 9% совершенно не готовы к такого рода общественной деятельности. С разной степенью готовности принять участие в общественных акциях выступают более половины респондентов: одни не хотят тратить слишком много времени (25%), другим нужен пример друзей и близких, чтобы выйти на улицы (26%). Напротив, 40% утверждают, что непременно примут участие в таких акциях и потратят на них столько времени, сколько будет необходимо. Это кажется тем более удивительным, что из наблюдений и экспертных ответов следует: в мероприятиях по уборке мусора и благоустройству территории реально принимает участие лишь незначительная часть населения. По-видимому, этот вопрос можно было бы квалифицировать как тест на честность.

Когда задается прямой вопрос об уровне общественной и гражданской активности населения города, респонденты поляризуются в своих оценках. Ее вообще нет, по мнению почти 19% людей, есть только малозаметные ее зачатки — 42%. Почти $\frac{2}{3}$ респондентов считают, что общественная активность в их

обществе отсутствует напрочь; четверть (24%) указывают, что в городе есть небольшие группы активистов, к которым люди тянутся и поддерживают их; еще 13% уверены, что население активно только в отдельных сферах общественной жизни, и всего 2% согласились с утверждением, что в обществе развито местное самоуправление.

На вопрос о том, имеются ли в городе или селе какие-либо общественные организации, около четверти (26%) ответили, что они ничего не слышали об этом. Что-то слышали, но ничего определенного сказать не могут еще 34% опрошенных. А те, кто определенно знает о существовании общественных организаций, составили 34%. Причем 5% заявили, что они сами активно принимают участие в работе таких организаций и движений. По-видимому, это указывает на слабую общественную активность людей, ведь их просили назвать *любые* организации, работающие в городе.

Когда же речь заходит о знакомстве с конкретными НГО и человека просят назвать их, оказывается, что очень немногие знают об их существовании. Только об общественно-политических организациях были осведомлены 35,6% респондентов. Но ведь это представительства и отделения известных политических партий, вроде «Единой России», которые есть в каждом районе, и этот факт должны были бы сообщить все без исключения респонденты. Что же говорить об осведомленности о существовании других негосударственных общественных организаций? Только НГО творческой, историко-краеведческой да спортивно-туристической направленности были отмечены 18–21% респондентов. Обо всем возможном многообразии остальных видов НГО оказались осведомлены не более 8–14% людей. Обычно один из таких осведомленных о существовании в районе НГО называет не более 1–3 организаций.

Какие группы и категории населения проявляют наибольшую гражданскую активность? Из предложенных девяти категорий населения местного общества респонденты отметили, конечно, пенсионеров и молодежь. Почти вдвое меньшую активность ожидают от местной интеллигенции и школьников. Еще вдвое меньшую активность прогнозируют для экономически активного населения, бюджетников и предпринимателей. Наконец, почти вовсе лишены общественной активности, по мнению людей, такие категории населения, как рабочие и специалисты предприятий.

Таким образом, согласно результатам опроса населения, общественная активность жителей невысока, хотя, вероятно, сейчас она немного выше, чем была в прежние годы.

Скрытая социальная напряженность в местном обществе

Социальная напряженность определяется такими моментами как:

- 1) рассогласование между идеальным (нормативным) и реальным образом социального порядка в сознании большинства членов общества;
- 2) дисфункция общественного сознания, проявляющаяся в эмоциональном стрессе, мировоззренческой неопределенности (трансформации социальных ценностных установок) и распространении отклоняющихся форм поведения;

- 3) стремление устранить рассогласование на когнитивном, эмоциональном и поведенческом уровнях, которое проявляется в нарастании готовности к действиям, рассматриваемым как вынужденное поведение, направленное против существующего социального порядка ради достижения желаемого состояния;
- 4) вовлеченность в этот процесс значительной части общества.

Однако феномен социальной напряженности представлен не только явными, но и скрытыми формами, не проявляющимися, как правило, в поведении людей. Изучению скрытой напряженности не уделяют вообще или уделяют очень мало внимания. Между тем, по сути, именно скрытая социальная напряженность является опаснейшим источником социального взрыва. Собственно скрытая (или латентная) социальная напряженность может быть определена как второй из перечисленных выше признаков — состояние дисфункции общественного сознания, вызванной нарушением деятельности ключевых социальных институтов (экономических, политических, идеологических), которая, в свою очередь, отражается на душевном (психологическом) состоянии значительной части общества. Такое состояние (диагностируемое на обыденном уровне как «вакуум» мировоззрения, психологический и социальный стресс) расценивается населением как ненормальное. Люди связывают его с «поверхностными» экономическими и политическими кризисами, отражающими коренные нарушения в деятельности социальных институтов (прежде всего института власти). Это вынуждает их предпринимать попытки к действиям (или, в предельном случае, сами действия), которые способствовали бы нормализации состояния. Для подавляющего большинства членов общества — это возврат к прежней стабильности, но не в политическом, а в индивидуальном, прагматическом смысле.

Уровень латентной напряженности проявляется, прежде всего, в оценках людьми вероятности возникновения в обществе волнений и массовых беспорядков, или роста организованной активности людей, протестующих против существующего положения дел. Кроме того, рост активности граждан выражается и в готовности какой-то части общества принять участие в акциях протеста. Наконец, важным признаком перехода латентной напряженности в явные формы социального протеста служит показатель доли членов общества, имеющих опыт участия в акциях протеста. Сопоставим субъективные оценки уровня напряженности в критическом по этому показателю 1999 г. и в нынешний период.

Оценки вероятности возникновения стихийных массовых беспорядков и организованных акций протеста. Оценки вероятности стихийных массовых беспорядков и волнений в стране показывают, что и городские, и сельские жители одинаково высоко оценивают ее, причем, не слишком анализируя реальность предпосылок для этого.

В 1999 г. оценки респондентов рисовали угрожающую ситуацию. Сейчас риски тоже значительны, хотя существенно ниже. В 1999 г. всего 3–4%

опрошенных считали, что вероятность возникновения беспорядков нулевая (в 2009 г. таких оказалось в два – три раза больше – 11,5%). Около 12–13% в 1999 г. оценивали вероятность беспорядков невысоко, ниже уровня $1/10$. В 2009 г. таковых почти $1/3$ – 29,9%. Тех, кто в 1999 г. считал, что беспорядки могут возникнуть с достаточно высокой вероятностью (до $1/2$), было 54–55%. В 2009 г. доля респондентов с такими же оценками составила 50%. Фаталистов, считавших в 1999 г., что возникновение беспорядков практически неизбежно, было очень много – 30%. Сейчас эта категория составила «всего» менее 9%. Налицо явно более низкие оценки вероятности возникновения беспорядков в провинциальном обществе, чем это было в конце 1990-х (см. рис. 11).

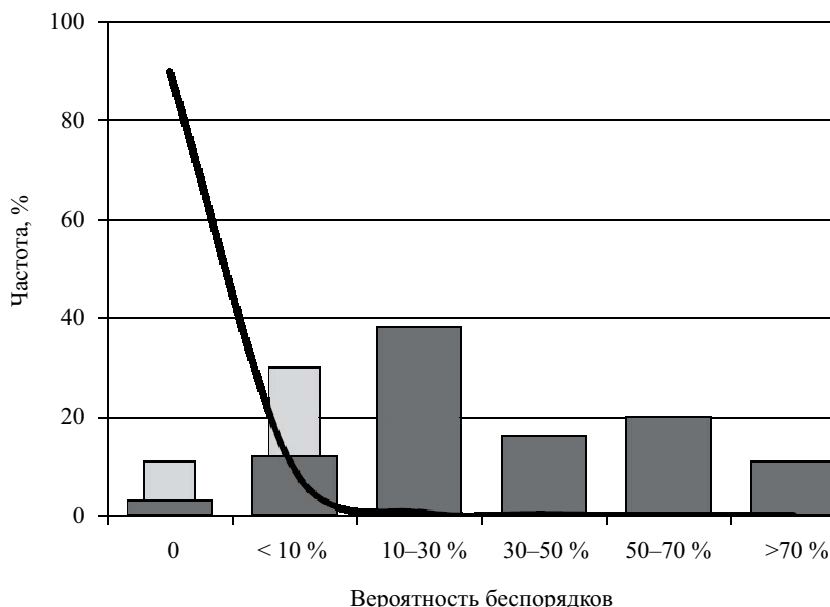


Рисунок 11. Структура оценок вероятности спонтанных беспорядков. Сплошная линия – распределение вероятностей в стабильных социальных условиях (оценка); красные столбики – оценки 1999 г.; голубые столбики – оценки 2009 г.

Сравнив полученные оценки с данными середины 1990-х годов, следует сказать, что прогнозируемая людьми вероятность беспорядков к концу 1990-х возросла в два раза. Если тогда индекс вероятности беспорядков составил 0,22 (в долях единицы), то в 1999 г. индекс вероятности беспорядков возрос до 0,39. При этом женщины считали ситуацию гораздо более тревожной по сравнению с мужчинами (мнение женщин – 0,43, мужчин – 0,35). Напротив, в 2000-е годы эти показатели довольно значительно снизились, и только вслед за развитием кризисных явлений в экономике они стали расти. Сейчас индекс вероятности беспорядков составляет 0,21, то есть он приближается к результату середины 1990-х годов.

Организованные акции протеста в середине 1990-х годов имели значительно большую вероятность по сравнению с вероятностью спонтанных беспорядков.

ков. К концу этого периода вероятности обоих вариантов развития событий оценивались уже одинаково высоко. Забастовки считались весьма вероятными: $\frac{2}{3}$ респондентов (65%) ожидали их почти с полной уверенностью, а только 14% расценивали эти события как невозможные. Если к последним прибавить ту $\frac{1}{5}$ часть респондентов, которые вообще не задумываются об этом, то они составят долю в 35%. В 1999 г. рассчитанный индекс прогноза вероятности забастовок составил 0,51, что достаточно близко к прогнозу вероятности беспорядков (0,39)⁸.

В 2009 г. оценки уже не столь пессимистичны: о невозможности забастовок в нынешних условиях заявляют 32% людей, а о вероятности их начала в любой момент — 48,5%; индекс прогноза вероятности забастовок составил всего 0,16, что в три раза ниже максимума десятилетней давности. Таким образом, люди уверены в значительно большей стабильности и контролируруемости ситуации в стране, чем это было в 1990-е (см. рис. 12).

Если взять среднее значение двух индексов (беспорядков и забастовок как оценку вероятности возникновения социальной нестабильности в виде волне-

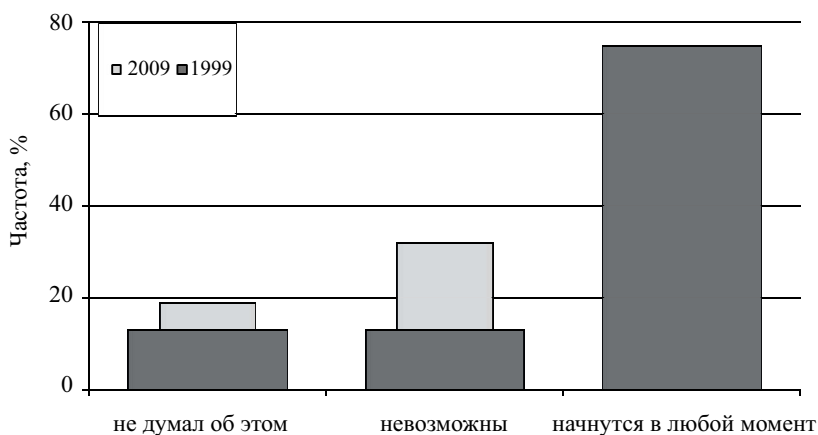


Рисунок 12. Оценки вероятности возникновения организованных акций протеста в 1999 и 2009 г.

⁸ К сожалению, указанные значения уровня напряженности нельзя сравнить с «нормальными» показателями в условиях социальной стабильности. Поэтому можно делать лишь грубые предположения исходя из того, что в реальном обществе максимальный теоретический уровень, равный 1,0, никогда не может быть достигнут, поскольку напряженность вылезает в социальный конфликт гораздо раньше достижения этого уровня. Что это означает? Если отталкиваться от косвенных эмпирических данных (например, того, что, по оценкам Академии МВД, пассивная часть населения, которая никогда не примет участия в любого рода акциях, составляет не менее 20%), реальный максимум социальной напряженности не может превышать значения 0,80. Ясно, что минимум напряженности близок или равен нулевому значению индекса. Следовательно, при качественном анализе индексов напряженности следует ориентироваться на интервал вариации от 0 до 0,8, а не до 1,0, имея в виду, что значения выше 0,5 отражают напряженность, принявшую открыто деструктивный характер.

ний, беспорядков, бунтов, забастовок и любых других акций неповиновения существующей власти), то индекс прогнозируемого уровня напряженности составлял в 1999 г. 0,45, а в 2009 г. — 0,18, что почти в три раза ниже оценок 10-летней давности. Таким образом, все же можно говорить о сравнительно высокой социальной стабильности, прогнозируемой самими людьми, хотя, конечно, ситуация слишком далека от желаемой. В 2006 г., по нашим же оценкам, индекс прогнозируемой напряженности составлял около 0,10.

Готовность людей принимать участие в акциях протеста. Одно дело оценивать вероятность акций протеста и совсем другое — быть готовым принять в них участие. Это очевидно более весомый показатель социальной нестабильности. Каковы оценки такой готовности? В настоящее время ситуация несколько лучше, чем наблюдаемая 10 и даже пять лет назад. В таблице 2.9 представлены данные распределения процента респондентов, готовых или не готовых к участию в акциях протеста в 1999 и 2009 г.

Таблица 2.9

Распределение респондентов (в %) по их готовности принять участие в акциях протеста, направленных на защиту своих прав

Если состоятся митинги, демонстрации протеста против роста цен, падения уровня жизни, других негативных экономических процессов, то вы лично примете в них участие?	1999 г. N = 1693	2009 г. N = 1238
Нет, так как не верю, что можно что-нибудь решить таким способом	34,7	40,3
Скорее всего нет, не принял бы участия, хотя полностью не уверен	15,0	17,9
Если мои друзья и близкие пойдут, то пойду и я	9,5	11,6
Да, принял бы участие, но в рамках закона	25,3	22,4
Безусловно принял бы участие	15,5	7,8

Готовность в любой момент принять участие в акциях протеста демонстрируют очень многие. В 1999 г. более 40% респондентов при первой же возможности вышли бы, как они считали, на улицы. В 2009 г. таких меньше — 30%. Чуть более $\frac{1}{3}$ (35%) ни при каких обстоятельствах не собирались участвовать в протестах, а сейчас их немного больше (40%). Эта доля — хорошая прогнозная оценка пассивной части общества. Почти всегда при изучении напряженности называется близкая к этой цифра, характеризующая долю населения, которое не будет вовлечено в любые формы протеста. В сумме с теми, кто колеблется, но, скорее, склоняется не принять участие в акциях протеста, пассивная часть общества составляет более половины населения. Мужчины и женщины практически с одинаковой вероятностью готовы как принять участие в акциях, так и не участвовать в них.

Наблюдаемые высокие уровни поведенческой готовности людей к массовым протестам носит характер, скорее, установки, чем реальной готовности. Это — свидетельство раздраженности, эмоционального стресса, которые проявляются в соответствующих высказываниях. Только предшествующий опыт забастовок совершенно определенно влияет на готовность человека и в дальнейшем принимать участие в подобных акциях. Каков этот опыт?

Опыт участия населения в акциях протеста: митингах, демонстрациях, забастовках. К настоящему времени уже около четверти всего взрослого населения страны участвовало в акциях протеста самых разных форм. Причем, что удивляет при сравнении с динамикой 1990-х, в 2000-е годы доля населения, имеющая опыт участия в акциях протеста, не росла (см. рис. 13).

В 1999 г. 24,4% респондентов отметили, что к моменту опроса они уже участвовали в акциях протеста, мужчины даже немного реже, чем женщины. Столько же подобных ответов было в 2004 и 2006 г. Точно такую же цифру мы зафиксировали и в 2009 г.: опыт участия в акциях протеста имеют 25,0% респондентов. В то же время в 1990-е годы рост числа таких участников происходил очень быстро — от 3–4% до 20–25% и даже еще быстрее, чем нарастала доля людей, готовых принять участие в акциях.

По крайней мере, почти 97% людей, имеющих опыт участия в акциях протеста, независимо от пола и возраста готовы в любой момент вновь выйти на улицы. Для них такой опыт служит хорошим стимулом политической активности.

Оценка реального уровня напряженности базируется на таких показателях, как опыт участия в акциях протеста и число проведенных акций, свидетелем или участником которых был респондент. Индекс реального (наблюдаемого) уровня напряженности составил в 1999 г. $I_{\text{реальн.}} = 0,27$ (значение в долях единицы). Соответственно, в 2009 г. он почти не изменился — 0,26.

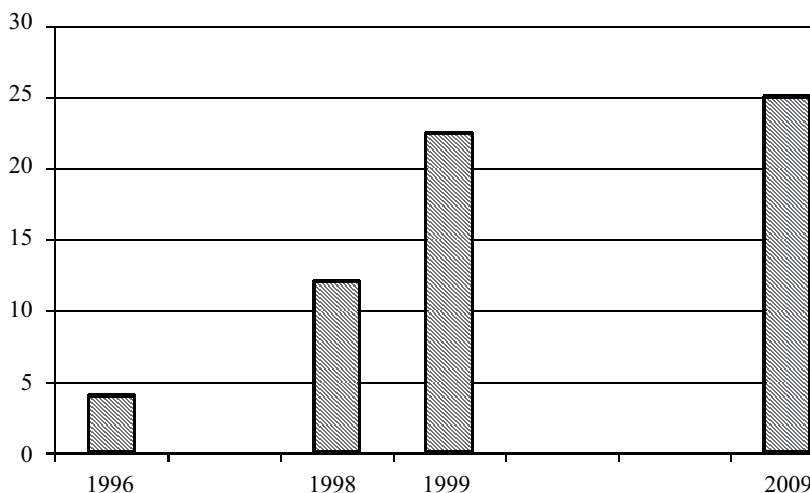


Рисунок 13. Доля (%) людей среди опрошенных, непосредственно участвовавших в акциях протеста различного характера.
Данные 1996 г. являются экспертной оценкой

Наблюдаемый уровень скрытой напряженности нельзя интерпретировать однозначно. Различия между отдельными показателями достаточно велики, чтобы трактовать их с уверенностью. Следует заключить, что, хотя в целом уровень скрытой социальной напряженности в обществе остается высоким (даже независимо от политической и экономической ситуации), в настоящее

время еще нет реальных предпосылок для возникновения спонтанных, неорганизованных массовых беспорядков (бунтов), для которых необходима более высокая активность населения и его готовность к таким акциям. На этом фоне вполне вероятны спонтанные беспорядки в отдельных районах города или на отдельных предприятиях, которые обуславливаются нарастанием социальной разобщенности и высоким уровнем психологического стресса.

РЕЗЮМЕ

- 1) По материальным условиям жизни люди относят себя в основном к малообеспеченным, хотя структура семейного бюджета свидетельствует о приближении ее к европейским нормам. Люди считают, что в их ближайшем окружении находятся до 65% бедных. При этом сами они живут на уровне достатка, всего лишь в полтора раза превышающем черту бедности, которую они сами определили как доход менее 200 руб. в день на одного человека. Ожидаемый уровень достатка (нормальный уровень жизни) всего в полтора раза выше реального семейного бюджета и всего лишь в два с половиной раза превосходит черту бедности. Оценка жилищных условий семьи, которые следует рассматривать в качестве условий, определяющих уровень жизни, свидетельствует о значительной степени удовлетворенности людей своим положением, несмотря на высокий процент низкокачественного и ветхого жилья в провинции. Значительная часть населения малых городов проживает в собственных индивидуальных домах. Люди в провинции очень умеренны в своих материальных запросах.
- 2) Самооценка социально-психологического состояния показывает, что уровень психоэмоционального напряжения сейчас умеренно высок. Напряженность, связанная с кризисными явлениями и ожиданиями, выросла по сравнению с недавним периодом.
- 3) Социальное неблагополучие и «социальный стресс» в местных обществах умеренно высоки, хотя и возросли в последний год. Качество местной инфраструктуры остается очень низким (очень низкая удовлетворенность уровнем медицинского обслуживания и умеренная удовлетворенность уровнем школьного образования; появились оценки, свидетельствующие о предельно высокой распространенности правонарушений и пьянства и пока еще малой распространенности наркоманий).
- 4) Скрытая социальная напряженность в местном обществе снизилась по сравнению с началом 2000-х годов и вернулась к уровню середины 1990-х, свидетельствуя о выраженном общественном беспокойстве, но не о критическом уровне напряжения. Оценки вероятности спонтанных и организованных акций протеста населения против властей умеренные. Опыт участия в протестах все последнее десятилетие не возрастает (такой опыт имеет $\frac{1}{4}$ населения), а готовность участвовать

- в протестных акциях снизилась (ее демонстрирует $\frac{1}{3}$ взрослого населения).
- 5) Солидарность местного общества и качество отношений между людьми остаются, как и все предшествующие годы, высокими. Содействие местной власти развитию общественной солидарности представляется совершенно недостаточным, хотя именно она предполагает благоприятные условия для муниципального развития.
 - 6) Отношение населения к общественным реформам становится более позитивным по сравнению с 1990-ми годами и сохраняет тенденции роста, как и в середине 2000-х годов: до $\frac{1}{3}$ взрослого населения поддерживают реформы, только $\frac{1}{8}$ не поддерживают. Отношение к местной власти умеренно позитивное; оно достаточно существенно улучшилось за последние несколько лет. Эффективную работу органов муниципальной власти признают до $\frac{1}{5}$ населения.
 - 7) Социально-политические и социально-экономические установки провинциального населения преимущественно государственнические. В поддержку либеральных реформ и рыночной экономики высказываются всего около $\frac{1}{3}$ взрослого населения, хотя это почти в два раза выше по сравнению с 1990-ми годами. В то же время более половины людей считают важной государственную поддержку среднего и малого бизнеса. А расширение политики жесткого государственного контроля общественной активности населения однозначно не поддерживают более половины граждан. Это довольно радикальное усиление тенденций либерализации социальных установок жителей российской провинции.
 - 8) Среди важнейших изменений в мировосприятии и ценностных установках людей, имеющих значение для социального развития, — усиливающиеся в провинциальном обществе предпочтения индивидуалистических жизненных смыслов, установка на самостоятельность, ответственность и стремление к индивидуальному успеху. Противоположна тенденция снижения значимости социально-ориентированных смыслов жизни. Среди наиболее предпочитаемых в провинциальном обществе ценностей остаются здоровье и семья. Важное, но второстепенное значение имеет материальное благополучие. Ценности работы, безопасности и любви сдвинуты на третий план, а высшие ценности личного успеха и личного развития остались среди не предпочитаемых. Экологическое сознание, выступая наиболее ярким индикатором общественной активности людей, свидетельствует о доминировании в провинциальном обществе эстетических и этических экологических установок, что создает хороший потенциал развития.
 - 9) Гражданская активность населения остается весьма низкой. Пассивность населения и неготовность его отстаивать свои права и свободы признают сами люди. Наибольшей активностью отличаются две полярные возрастные группы: молодежь и пенсионеры, а экономически активное население рассматривается как пассивный

элемент местного общества. Поддержка гражданской активности местной властью не только недостаточна, но часто отсутствует. Порой власти даже чинят препятствия общественной деятельности граждан. Муниципальное управление не связано с местным самоуправлением и расценивает общественно-политическую активность населения как конкурентную. Органы местного самоуправления стремятся ассоциировать себя с государственной властью.

Глава 3. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И ЕГО ОТНОШЕНИЯ С ОБЩЕСТВЕННЫМ УСТРОЙСТВОМ И МЕСТНЫМ БИЗНЕСОМ

Переходя от установок и мнений «простых людей», представленных в главе 2, к экспертным представлениям об организации местной жизни, мы рассматриваем соотношение формального административно-территориального устройства и муниципального устройства, определенного федеральным законом № 131-ФЗ, а также такого муниципального устройства, которое определяется реальной организацией местного самоуправления и реальной социальной структурой местного общества. Представлена аналитическая сторона проблемы, рассмотрена складывающаяся структура муниципальной власти с точки зрения как «государственного строительства» муниципалитетов, так и низовой общественной инициативы, называемой развитием местного самоуправления. Эмпирические аспекты этих вопросов базируются на мнениях местных экспертов. Основную часть представленных в главе результатов составляют материалы интервью и наблюдений.

3.1. ОФИЦИАЛЬНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ВОПЛОЩЕНИЯ В ЖИЗНЬ

В статье 131 Конституции РФ закреплён территориально-публичный принцип организации местного самоуправления. Однако в федеральном законодательстве отсутствуют понятия «административно-территориальное образование» (АТО) и «административно-территориальное устройство» (АТУ). Пространственной основой создания и деятельности органов региональной и местной власти являются не административно-территориальные единицы (данный термин в тексте Конституции РФ вообще не употребляется), а населённые пункты. В федеральном законодательстве данное понятие не раскрывается, поэтому не установлены категории и виды населённых пунктов. Субъекты РФ по собственному усмотрению регулируют общественные отношения в данной сфере⁹. Существенно разнятся и критерии образования населённых пунктов,

⁹ Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», а также постановление Правительства РФ от 03 июля 2000 г. № 487 «Об утверждении Положения о регистрации и учете наименований географических объектов, издании словарей и справочников наименований географических объектов, создании и ведении государственного каталога географических названий».

отнесения их к той или иной категории или виду. Так, в Градостроительном кодексе Российской Федерации понятия «сельское поселение» и «городское поселение» в одном случае отождествляются с понятием «муниципальное образование», а в другом — с понятием «населенный пункт»¹⁰.

В настоящее время разнородные классификации поселений сосуществуют, причем в быту (включая быт официальный) доминирует более-менее привычная советская, а в государственной жизни — весьма противоречивая новорусская, что не добавляет определенности в пространственной самоидентификации граждан и институтов власти.

Единственным актом, несколько проясняющим соотношение между понятиями «территория муниципального образования» и «территория в административно-территориальном устройстве субъекта РФ», является постановление Конституционного Суда Российской Федерации по «удмуртскому делу»¹¹. В этом постановлении отражена правовая позиция о допустимости и возможности деления территории субъекта РФ «не только на муниципальные образования, но и на административно-территориальные образования, в которых осуществляется государственная власть»¹², причем границы тех и других образований могут совпадать и не совпадать¹³.

Известно, что федеральный закон 131-ФЗ выделяет пять видов муниципальных образований. Сделано это по разным и несмежным основаниям, образования привязаны к прежней административно-территориальной структуре и состоят в не до конца определенном отношении друг к другу. Такая неопределенность приводит к конфликтным ситуациям и усложняет отношения муниципальных образований с органами государственной власти. Как упоминалось ранее, мы рассматриваем лишь первые четыре вида муниципалитетов, исключая совершенно особый (и до сих пор абстрактный) вид внутригородских муниципалитетов в городах федерального значения.

Городской округ обычно состоит из одного городского поселения либо в пределах его территории (Вышний Волочок Тверской области), либо в более

¹⁰ В.Н. Фальков. Соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы III научно-практической конференции, Омск, 18-19 ноября 2004 г.

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике». В частности, Конституционный Суд указал следующее: «Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, с тем, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации».

¹² Защита прав органов местного самоуправления органами конституционного правосудия России // Под ред. Т.Г. Морщаковой.

¹³ Миронова Н.И. Территориальные преобразования в регионе: правовые проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №3.

широких границах, иногда в границах бывшего административного района (Верхотурье Свердловской области). Тогда в составе округа находятся сельские поселения, называемые по-новому «территориями».

Территориальные различия округов обусловлены периодом их создания. В середине 1990-х годов городские округа, за редкими исключениями, создавали в границах городской черты. При этом город оказывался со всех сторон окруженным будущим муниципальным районом. Районный центр также оставался в городе, что привело к нынешним весьма непростым отношениям между администрациями района и округа. (В некоторых районах предусмотрительно вынесли их центры за пределы города, как, например Вышневолоцкий район, административный центр которого теперь располагается в поселке Горняк.)

К началу 2000-х годов, особенно в период 2003—2006 гг. к территориальному вопросу стали относиться мудрее: будущие главы городских округов поняли преимущества больших территорий и стали всемерно расширять свои «владения» за счет менее прозорливых соседей (например, наукоград Кольцово в Новосибирской области, прирастающий за счет Барышевского сельского поселения).

Округ в сознании и людей и представителей администраций соответствует привычному советскому городу областного подчинения. Это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, его органы местного самоуправления обладают полномочиями как поселения, так и муниципального района. Статус городского округа определен федеральным законом 131-ФЗ. В состав территории городского округа могут входить один город или один поселок, а также территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, в соответствии с генеральным планом городского поселения.

Городские округа не имеют внутренней структуры, в них по закону существуют только невнятно определенные внутригородские территории. Это привело к изменению ситуации в крупнейших городах, ранее разделенных на административные районы со своими административными органами: ныне эти районы номинальны, а их бывшие администрации имеют статус территориальных органов власти. Люди не понимают, что теперь бывшие главы внутригородских районных администраций — всего лишь муниципальные старосты, а не главы отдельных административно-территориальных образований.

По смыслу концепции муниципальной реформы предполагалось, что статусом городского округа будут наделяться крупные и экономически самостоятельные города — промышленные центры регионов. В 2003—2005 гг. в большинстве случаев так и произошло при проведении муниципальной реформы и наделении муниципальных образований статусом. Во многих регионах городские округа — это вчерашние города республиканского, краевого, областного, окружного значения.

Вместе с тем в некоторых регионах (Калининградская, Сахалинская, Свердловская и другие области) статусом городских округов были наделены муниципальные районы, занимающие обширные территории и не всегда

имеющие высокий уровень урбанизации (например, обследованные нами Светлогорск, Зеленоградск и Верхотурье). Остров Новая Земля с населением менее 1000 человек получил статус городского округа Архангельской области. Напротив, в Татарстане, Белгородской и Саратовской областях крупные города не были наделены статусом городского округа и оказались лишь поселениями в муниципальных районах.

На этом фоне своеобразие городских округов «первого поколения», расположенных внутри района (Вышний Волочок в Тверской и Искитим в Новосибирской областях) или на территории всего района, по сути, представляют совокупность сельских поселений (Верхотурье в Свердловской области). Это уже выглядит анахронизмом, но если в первом случае территориальное устройство нецелесообразно, то во втором — представляется оптимальным.

Понятие «**муниципальный район**» появилось после принятия федерального закона 131-ФЗ. Почти все муниципальные районы были созданы в границах «старых» административных районов, унаследованных от советской системы административно-территориального деления, причем в ряде случаев бывшие райцентры не вошли в состав муниципального района.

Муниципальный район — это муниципальное образование, объединяющее несколько городских, сельских поселений и межселенных территорий, по букве закона (131-ФЗ) независимых от него, но входящих в его состав (131-ФЗ, п. 2.1, п. 11.1.1). Административным центром муниципального района может считаться город или поселок, расположенный в границах муниципального района.

Городское поселение, согласно муниципальному законодательству Российской Федерации, — это и город, и поселок городского типа, в отличие от сел и деревень, относящихся к сельским поселениям.

Сельское поселение — один или, что чаще, несколько (до 30 — 40) сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов), объединенных общей территорией. Местное самоуправление в таком варианте территориального деления осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы. Критерии образования сельского поселения установлены законом — непрерывность территории и пешая доступность административного центра. Численность жителей сельского поселения может варьировать от нескольких десятков до 15 — 20 тыс. человек.

Городское и сельское поселения законодательно независимы, но фактически входят в состав муниципального района.

Кроме официальных различий в быту определяют три вида поселков, существование которых не нашло отражения в законе 131-ФЗ:

- 1) рабочие поселки (на их территории имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы и другие объекты; население не менее 3 тыс. человек);
- 2) курортные поселки (имеют лечебное значение; население не менее 2 тыс. человек);
- 3) дачные поселки (места летнего отдыха горожан). Как бытовые различия остались села, деревни, поселки, станицы, хутора, аулы, кордоны,

железнодорожные станции, полустанки, разъезды, отсутствующие в официальной классификации.

В начале XXI века самой распространенной формой поселений в России остается деревня, хотя подавляющее число жителей страны проживают в городах (между тем от $\frac{1}{5}$ до $\frac{1}{2}$ и более горожан, особенно в европейском центре страны, имеют дома в деревне и ведут там полноценную сезонную жизнь).

Логика административно-территориального деления непрозрачна. С обыденной точки зрения, непонятны ни неопределенный и противоречивый статус городских округов, ни модус существования муниципальных районов. В муниципальной «реальности» страна представляет собой один неирархированный уровень городских округов и двухуровневую иерархию муниципальных образований (муниципальные районы, городские поселения и поселения), входящих как в единицы административно-территориального деления, так и в округа разного рода¹⁴.

На территории муниципального образования могут быть представлены органы управления административно-территориальной и окружных отраслевых структур. Муниципалитеты различаются между собой, в частности, тем, какие органы управления федеральными, региональными и окружными структурами в них представлены (или не представлены) и сколько их. Существуют муниципалитеты, перегруженные федеральными, окружными, отраслевыми и региональными органами управления. Вместе с тем существуют муниципалитеты, в которых органов управления федеральной, отраслевой и региональной инфраструктурами нет.

Границы административно-территориальных образований и муниципалитетов в общем случае совпадают (муниципалитеты вложены в границы субъектов федерации). В общем случае границы многочисленных округов могут не совпадать ни с административными, ни с муниципальными границами, что порождает известную неравномерность как в обеспеченности регионов и муниципалитетов распределяемыми ресурсами, так и неравномерность концентрации в них властных функций. Такие неравномерности иногда служат первопричиной межмуниципального и межрегионального напряжения и конфликтов, в частности из-за распределения разного рода федеральных и окружных функций.

Государственная власть делит страну на административно-территориальные элементы — регионы, районы, округа, разного рода зоны, поселения-муниципалитеты. Такое расчленение осуществляется многими способами, иногда исторически детерминированными, но чаще ситуативными. Каждое поселение оказывается одновременно приписано к нескольким элементам деления. При этом возникает неравенство в обеспеченности ресурсами, вызванное физико-географическими и политическими условиями. Сам факт

¹⁴ С 01 января 2009 г. в полном объеме введен в действие федеральный закон 131-ФЗ, согласно которому муниципальная структура становится «плоской», а иерархии отменяются. Однако отмена иерархий «в реальности» вовсе не означает фактического исчезновения иерархичности.

разделения на административно-территориальные элементы включен в эти условия. К примеру, «депрессивные регионы» и «богом забытые» поселки и города обязаны своим, по всей видимости, бедственным положением главным образом тому, что при формировании территориальной структуры они, не обладая значимостью для центров власти, якобы оказались обделены ресурсами или их руководство оказалось неспособно «выбить из центра» средства, необходимые для процветания.

3.2. СПЕЦИФИКА И ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Как показывают материалы экспертных интервью, важнейшими особенностями администрирования в данный период муниципального развития представляются:

- 1) гипертрофированная роль главы администрации, что явно противоречит принципам организации местного самоуправления;
- 2) специфические технологии муниципального управления, обусловленные преимущественно кадровой необеспеченностью, некомпетентностью и непрофессионализмом муниципальных служащих, а также «голодным пайком», на который посажены муниципалитеты;
- 3) перекосы в сложившейся системе межмуниципальных отношений, вызванные недоопределенностью или противоречивостью отношений «в законодательно определенной реальности» и отношений фактических, складывающихся в администрациях разных муниципалитетов (особенно эти противоречия заметны во взаимоотношениях района и поселений).

Перечисленные негативные особенности приводят к ресурсному и институциональному дефициту (функциональной недостаточности структуры властных и социальных институтов).

Гипертрофированная роль главы администрации

Значение главы администрации муниципалитета для содержания, стиля и эффективности управления в подавляющем большинстве случаев имеет определяющий характер. Представительные собрания почти повсеместно исключительно номинальны, и депутаты обычно не вникают даже в самые важные вопросы, находящиеся в их компетенции. Примером может служить одно из заседаний Думы городского округа Светлогорска (Калининградская область) в ноябре 2008 г., на котором выяснилось: депутаты не знали, что полгода назад ими был рассмотрен и утвержден бюджет муниципалитета.

Первым лицом власти в малом городе обычно является глава района (если речь идет о городском поселении и районе; в городском округе мэр стоит на первом месте). На нем сконцентрированы основные властные полномочия и ожидания людей. Исключение составляют более демократичные, молодые коллективы, например администрация Велижского городского поселения

(Смоленская область), где глава города имеет даже больший вес в местном обществе, чем глава района.

Обычно глава администрации обладает значительным авторитетом, и очень многое зависит от его личностных характеристик. Речь идет, прежде всего, о подборе команды и организации деятельности в коллективе. Так, от стиля руководства зависят инициативность сотрудников, в какой-то мере степень бюрократизации процедур, конфликтность и текучесть кадров.

Несмотря на то что подробное исследование коллективов муниципальных администраций не проводилось, все же можно заметить, что одни команды явно более дружны и инициативны по сравнению с другими. Примером может служить молодой коллектив администрации Велижского городского поселения, активно пользующийся Интернетом и проявляющий инициативу в достижении поставленных целей. Важным признаком самостоятельности является готовность сотрудников идти на контакт с исследователями даже без санкции главы, которая требуется почти во всех администрациях. (Примечательно, что решения городской администрации часто отличаются демократизмом, например по вопросу о «легализации» уличной торговли, в то время как более ригидное районное руководство ратует за перенос торговли на территорию крытого рынка.)

Некоторые коллективы, напротив, более формализованы и консервативны, например сотрудники районной администрации в Велиже и селе Шипуново (Алтайский край). Мы полагаем, что многое в этом деле зависит как от личности главы администрации, так и от возраста ее сотрудников (результат выбора команды руководителем). В селе Шипуново ситуация особенная — там формализм в отношениях появился вследствие конфликта главы района с коллективом (новый глава — враг предыдущего и уступает ему в харизматичности). В интервью глава района жаловался на противодействие коллектива, а некоторые респонденты сообщили нам, что сотрудники администрации «стали более нервными и напряженными из-за прессинга, оказываемого на них».

Большинство глав администраций в той или иной мере справляются со своими задачами — обычно это люди, знакомые с проблемами района. Вместе с тем у новых руководителей порой возникают серьезные проблемы: отсутствие опыта административной работы или специального образования, необходимость периода адаптации и обучения, довольно трудного и для новичка, и для коллектива. К сожалению, бывает, что всего срока пребывания на посту не хватает, чтобы подняться над уровнем, с которым человек пришел на должность руководителя, и научиться эффективно управлять муниципальным образованием. Яркими примерами тому служат главы Вохомского и Кологривского районов Костромской области и Вышнего Волочка Тверской области.

По словам главы Кологривского городского поселения, умение работать с документами, назначать ответственных исполнителей и успевать делать это строго в рабочее время — и есть квалификация, приходящая только с опытом. Аппарат администрации играет определенную роль в обеспечении преемственности управления (по крайней мере, так происходит на других уровнях

публичной власти). Отметим важное обстоятельство: для формирования слоя опытных руководителей требуется продолжительное время. Наилучшим, по нашим наблюдениям, является вариант «десанта» успешных бизнесменов в муниципальное управление, как это произошло в Демидове Смоленской области, Галиче Костромской области, Светлогорске Калининградской области.

В этом отношении примечательна ситуация в селе Шипуново: новый руководитель работает там первый срок, причем прежние его обязанности сильно отличались от нынешних. Многие селяне (как приближенные к власти люди, так и рядовые жители) опасались, что пока новый глава будет входить в курс, он «наворочает делов». Сам глава тоже сетовал на трудности в работе с документами: «Приходят документы, часто новые, (нормативно-правовые акты, запросы и т.п.), требующие быстрого реагирования. Только на то, чтобы разобраться с ними, трачу довольно много времени, и сначала приходилось задерживаться после работы со своим заместителем, чтобы понять, что надо делать». Проблему усугубляет упомянутая конфликтная ситуация в коллективе. Руководитель борется со своим аппаратом, проводит сокращения. Эти действия не повышают степень доверия населения к администрации. Кроме того, в условиях дефицита кадров такая политика ведет к еще большим проблемам.

По поводу дефицита кадров можно процитировать главу Кологривского района: «С введением 131 закона я сократил администрации в районе. Пока мы в Костромской области были еще в стадии эксперимента, я их закрыл. Мне все объясняли: "Как ты не прав, ты так неправ. Это же деньги пойдут, и техника пойдет и все". Я говорю: "Ребята, ничего не пойдет, поверьте моему опыту. Я 19 лет работал в администрации и ничего не будет — ни машин не будет, ни денег не будет, ни компьютеров — ничего. И самое главное, что у нас нет людского ресурса, кто бы все это обеспечивал". Примерно это мы сейчас и имеем. Мы имеем слабых финансистов, бухгалтеров на местах, которые просто плохо работают. Мы имеем полнейший дефицит кадров. В дальнейшем проблема будет не в том, кто останется на местах, а кто придет к ним на смену. У меня нет замены людям. Вот уйдут эти главы, если надоест, кого-то другого я взять не могу, у меня просто нет людей. У меня есть, например, населенный пункт, где водителем может работать один человек, а мы там держим администрацию».

Итак, что касается роли главы администрации, можно констатировать важность наличия у него лидерских качеств и сильную зависимость эффективности управления от личностных характеристик. Заметим, что население обычно хорошо знает все эти качества руководителя района, хотя и не всегда может дать им объективную оценку. В большинстве исследованных городов руководители активно персонально общаются с жителями (часто у них нет приемных часов, и двери кабинетов постоянно открыты для населения, например в Козельске Калужской области, Кологриве или Демидове). Такие руководители знают в деталях все проблемы своих муниципалитетов.

Между выборами вплоть до следующего голосования у населения практически не остается средств влияния на главу муниципалитета. Его нельзя смес-

тить, даже если он не выполняет должным образом свои обязанности. (Теперь данное положение изменено: в новом варианте закона прописан путь смещения главы района (города), но главную проблему — дефицит кадров — это не решает.)

Главы администраций могут злоупотреблять своими полномочиями и нередко (точнее сказать, часто) делают это. Нам рассказывали, что один руководитель городского поселения восемь месяцев не являлся на работу (среди обследованных муниципалитетов таких случаев не было) и никто не мог повлиять на ситуацию. Повсеместно встречаются прецеденты, когда глава муниципалитета превращался в своего рода помещика, приобретая через подставных лиц большие куски земельной собственности (Зубово-Полянский район, Вышневолоцкий городской округ, Верхотурский округ). В Верхотурье своеобразие ситуации состоит в том, что реальной властью обладает бизнесмен, являющийся председателем созданной им окружной ассоциации предпринимателей. Он «протолкнул» на должность председателя городской окружной думы «своего» человека, а также «назначил» сити-менеджера — главу администрации округа. Введение двух высоких должностных позиций в небольшом, по сути сельском, округе целесообразно не для местного общества, а лишь для этого бизнесмена — так легче манипулировать властью.

Практически во всех описанных случаях местный бизнес оказывался под сильным давлением со стороны администрации, а экономическая и политическая активность полностью сосредоточивалась в руках главы муниципального образования и его приближенных (или реальных владельцев). Пресечь подобный произвол могут только региональные власти, хотя приходится предположить, что «владение» муниципалитетом как поместьем, осуществляется с их согласия.

Стоит отметить, что граждане по обывательски оценивают качества глав администраций. В селе Шипуново Алтайского края эксперт, недавний глава района, поделился своим наблюдением: многие деловые качества (требовательность, смелость в принятии решений, бизнес-ориентированность), необходимые эффективному управленцу, вызывают у населения отторжение. Он считает, что это, в частности, стало одной из причин его поражения на последних выборах. Другой причиной явилась ситуация, сложившаяся с крупным инвестором, приходу которого он способствовал в свою бытность главой района. Солидная сельскохозяйственная фирма федерального уровня хотела развернуть в районе производство, для чего скупила местные хозяйства, землю и другие активы. Однако планы изменились, и компания ушла из района, свернув программы, уволив людей и распродав скот. Несмотря на то что глава района не был виноват в этом, а приход крупного инвестора, безусловно, мог принести району огромные дивиденды, сегодня редкий избиратель не попрекнул его случившимся. По словам экс-руководителя, неумение жителей анализировать события привело к тому, что они возненавидели инициативного человека, который, безусловно, мыслил в правильном направлении и которому просто не повезло. Поэтому опасно давать общественности воз-

возможность непосредственно влиять на глав муниципалитетов: в этом случае не удастся избежать популистской политики в ущерб перспективным решениям. Очевидно, что проигравший выборы управленец мыслил стратегически, а его успешный конкурент — банальный популист.

Упомянем еще один аспект деятельности руководителя: «собачья должность» (как ее именовал один из наших экспертов, сам в период опроса занимавший пост главы администрации городского поселения) может стать настолько непривлекательной, что ее начнут занимать откровенно случайные люди, действующие «на авось» или в расчете на быструю наживу. Данное мнение подтверждается длинным рядом выявленных злоупотреблений, совершенных специалистами и главами администраций разных уровней.

Муниципалитет должен, во-первых, обеспечивать нормальные условия жизнедеятельности проживающих на его территории людей (выступать органом местного самоуправления), а во-вторых, как полномочный представитель государства на низовом уровне служить проводником государственной политики в повседневных и актуальных вопросах. В российских условиях такое взаимодействие приобретает своеобразный характер, поскольку на сегодняшнем этапе развития местное общество не может активно в нем участвовать. В силу исторических причин в большинстве малых (да и не только малых) городов гражданское общество разрушено и пассивно ведет себя в отношениях с властью. В отсутствие институтов гражданского контроля публичная власть в новой, муниципальной форме беспрепятственно расширяет свое влияние, хотя качество ее работы ухудшается. Поэтому при отсутствии конструктивного социального опыта на муниципальную администрацию ложится огромная ответственность за формирование и кристаллизацию местного общества.

Особенно важно соблюдать требование «благонамеренности» власти (которое следует поддерживать законодательно), необходимо предъявлять жесткие требования к квалификации лиц, принимающих решения на местном уровне. В этом смысле выборы населением глав муниципалитетов из списка кандидатов, среди которых обычно слишком мало квалифицированных специалистов-управленцев, выглядят преждевременной акцией. Опыт наблюдения за более чем сотней первых лиц муниципалитетов разного вида показывает, что максимальной компетентностью и одновременно наиболее выраженными морально-этическими и патриотическими установками обладают руководители, пришедшие в нынешнюю муниципальную власть из бизнеса (даже из «дикого» бизнеса середины 1990-х годов), или сохранившие власть представители партийно-хозяйственного актива советского времени.

Наихудшая результативность и эффективность управления прогнозируется у руководителей — выходцев из сферы «социального воспроизводства»: бывших учителей и врачей, спортсменов и воспитателей. Косность и непродуктивность этих людей, вполне адекватных на своих прежних должностях, непреодолима, а последствия их «управления» удручающи, а в ряде муниципалитетов ужасны.

Технологические проблемы управления: оценка перспектив, планирование, отчетность и кадры

По свидетельствам опрошенных экспертов, у глав администраций отсутствуют возможности материального стимулирования служащих — тарифная сетка фактически не оставляет маневра для поощрительных выплат. Поэтому основным фактором мотивации остается нематериальное стимулирование (инновационная или дружеская атмосфера в коллективе), дополнительные отгулы, ненормативные льготы и т.п.

Степень формализации управления и многих процедур зависит от стиля руководства. Впрочем, ни в одной из исследованных администраций практически не были формализованы ни процесс постановки целей, ни выбор показателей их достижения. Основная масса проблем решается прецедентно (итоги решений, принятых таким образом, часто распространяют сами руководители администраций, и эта деятельность входит в набор стандартов), созданием рабочих групп и назначением ответственных. При этом преобладают качественные критерии планируемых результатов. Количественная формализованная постановка задач применяется в тех случаях, когда есть явный и измеримый показатель (например, уровень оснащенности школ автоматической пожарной сигнализацией) и его достижение необходимо распределить на несколько лет.

Принципиально важной функцией администрации является создание стратегии развития управляемого объекта. Однако на деле эта деятельность выражена крайне слабо. Детально разработанная стратегия развития в исследованных муниципалитетах встречается, скорее, как исключение. В лучшем случае — это перечень направлений деятельности и приблизительные пути их осуществления, часто «списанные под копирку» с областных программ. Нередко муниципалитеты «заказывают» разработку стратегий и проектов развития неким областным экспертам, среди которых есть «умельцы», способные «наштамповать» шаблонные, неотличимые друг от друга программы для десятков муниципалитетов (один такой «эксперт» похвально 40 муниципальными программами развития, написанными только для одной области всего за один год).

В то же время в ряде муниципалитетов есть документы, самостоятельно разработанные, а потому важные и полезные. В Велижском и Демидовском городских поселениях Смоленской области, в Галичском (Костромская область) и Качканарском (Свердловская область) городских округах есть хорошо продуманные планы развития городских территорий. В Велиже и Качканаре эти планы разработаны усилиями администрации, в Галиче и Демидове — приглашенными на конкурсной основе специалистами. В качестве примера в рамках научно-исследовательского проекта разработана концепция рационального экономического поведения муниципального образования Демидовского района Смоленской области, носящая одноименное название.

Горизонт реального планирования составляет, в лучшем случае, несколько лет, например трехлетний бюджет. Конечно, есть долгосрочные программы

развития, разработанные по требованию закона. Реализация их планируется вплоть до 2025 г., однако сами члены администрации обычно не очень высоко оценивают их (а с наступлением финансового кризиса полезность многих долгосрочных программ устремилась к нулю). Можно выделить несколько причин такого положения дел с разработкой стратегий развития муниципалитетов.

Первая и основная причина такой ситуации со стратегической функцией муниципальных администраций состоит в том, что их главы действуют в условиях высокой неопределенности. К стандартной неопределенности экономической конъюнктуры прибавляется непредсказуемость финансовых поступлений. Поскольку муниципалитеты в своем большинстве дотационны¹⁵, принятие решений зависит от поступлений «сверху». Однако, как правило, поступления финансирования непредсказуемы (сроки и объемы субсидий меняются от года к году), не связаны со спецификой деятельности муниципалитета (например, бывший руководитель Шипуновского района сообщил нам, что поквартальное поступление дотаций не соответствует специфике сельскохозяйственного производства) и зачастую служат лишь политическим рычагом в руках региональных властей. Поэтому муниципалитет может планировать потоки денежных средств только из собственных источников — это налоговые поступления от расположенных на территории предприятий и учреждений, которые составляют небольшую долю местного бюджета (в лучшем случае 10–30%). В таких условиях все усилия руководства муниципальных образований сводятся к элементарному выживанию. Бюджеты, по выражению главы Галичского городского округа, являются «бюджетами сохранения»: ни о каком развитии речи не идет, первостепенная задача — сохранить то, что есть.

Другая причина заключается в том, что создание стратегии требует от работников высокой квалификации и перспективного видения. Эти качества далеко не всегда имеются у руководителей на местах. В ходе экспертных интервью не все главы без затруднений ответили на вопрос о приоритетах развития, источниках ресурсов и шагах по достижению поставленных целей. Таких, по сути, можно пересчитать по пальцам: руководители Светлогорска и Галича, Козельска, Кольцова и Анапы. Четкие цели имеются там, где есть ярко выраженная специализация деятельности, причем обычно не связанной с добычей и первичной переработкой ресурсов. Во многих отношениях показателен пример Качканара, где местное общество сильно зависит от ОАО «Качканарский горно-обогатительный комбинат "Ванадий"», на котором трудятся почти 7 тыс. человек из 27 тыс. экономически активного населения города. Эта зависимость вызывает любопытную дезориентацию целей развития муниципалитета у вновь избранной местной власти: во главу угла как приоритеты поставлены спорт и туризм.

¹⁵ «Структура доходов местных бюджетов в последние годы говорит о том, что муниципальные образования очень зависимы от субъектов Федерации в части финансового обеспечения, причем такая зависимость скорее усиливается, чем ослабевает» [Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 годов и пути совершенствования. Доклад института современного развития // Муниципальная Россия. — №1 (2009). — С. 94–111, стр. 104].

Но и у руководства небольших муниципалитетов встречается перспективное видение. Например, в беседе с главой Велижского района мы поинтересовались, чему муниципалитет обязан своим сравнительно успешным развитием; что такое есть в Велиже, чего нет в соседнем Демидове. Руководитель района объяснил ситуацию сохранением в Велиже специфического трудового ресурса — работниц когда-то существовавшего здесь швейного предприятия. Ориентация на текстильную промышленность и помогла привлечь на территорию предприятия, которые, в свою очередь, запустили в действие экономический мультипликатор. Мы не сочли данное объяснение исчерпывающим, потому что в Демидове тоже есть швейное предприятие. Вероятно, относительное благополучие Велижского района обусловлено какими-то удачными управленческими решениями. Интересно, что руководитель Велижского района специально не анализировал сравнительное положение своего района, его ресурсный потенциал и стратегические возможности. И это довольно характерно для данного уровня местного самоуправления.

Представления местных управленцев об экономической целесообразности планов развития не всегда отличаются реалистичностью. Даже опытные руководители часто пребывают в плену иллюзий и интуитивных (а не рациональных) ожиданий. Сказывается дефицит управленческого опыта и экономической культуры. Самой яркой иллюстрацией этого тезиса является повсеместная уверенность в перспективности развития туризма как будущей основы благополучия местного общества. Подобную радужную картину нам рисовали в большинстве исследуемых муниципалитетов.

Однако данная перспектива выглядит сомнительной. По выражению одного козельского предпринимателя, развитие туристического направления воспринимается жителями малых городов как «бизнес в белой манишке». Туризм, с их точки зрения, это своего рода «легкие деньги»: посмотреть на достопримечательности приезжают многие состоятельные люди, они останавливаются в местных гостиницах, тратят деньги на сувениры и уезжают, оставляя за собой кучи мусора. При этом тратят они свои деньги в определенных местах и на определенные услуги, а соответственно, выгоду получает очень узкая группа людей, остальным же остается лишь созерцать «отходы» туристического бизнеса. Утилизация бытовых отходов — серьезная проблема, и ни в одном из посещенных нами городов она не решена даже на элементарном уровне, оставаясь одним из традиционно острых вопросов муниципальной работы. Как проблема будет решаться при появлении потока туристов (которые будут выбрасывать мусор на протяжении всего туристического маршрута), никто из респондентов нам не поведал.

Кроме того, качество местной гостиничной инфраструктуры очень низкое: редко в каком городе можно найти сносную гостиницу (не говоря уже об отелях, комфортабельных по столичным меркам). Местные жители, к сожалению, далеко не всегда представляют, что такое «комфортные условия проживания» с точки зрения обитателей больших городов или, тем более, европейцев.

Третьей из указанных причин является та, что с учетом числа муниципалитетов, делающих ставку на развитие туристического направления (а мы

не видели такого района, который не рассчитывал бы на туризм), ожидать существенных поступлений от него сложно. Для этого надо, по меньшей мере, быть готовым к агрессивной конкурентной борьбе на насыщенном рынке. Мы ни от кого не услышали результатов сравнительного анализа положения в области, соседних районах, не говоря о Центральном федеральном округе. Естественно, для получения эффекта от туризма все перечисленные проблемы должны решаться в условиях нынешних проблем: дефицита кадров, институциональной неурегулированности и т.п.

Из четырех десятков муниципалитетов, где развитие туризма выбрано в качестве ближайшего либо отдаленного приоритета развития, только в одном — Верхотурском городском округе — подготовлена инфраструктура для него, но сделано это было с участием руководства Свердловской области в чудовищных формах, свидетельствующих скорее о преследовании целей, совершенно иных, чем развитие туризма (построены колоссальные по местным меркам объекты — гостиница, никогда не заполняемая гостями, автовокзал при единственном междугородном маршруте, бани в городке, где все жители пользуются собственными, трехэтажная школа с 63 учебными комнатами, где имеются всего 17 классов).

Еще один фактор — продвижение района и его отдельных объектов («раскрутка», или «маркетинг» территории), позиционирование и дифференциация, то есть демонстрация сравнительных преимуществ с точки зрения туристической привлекательности. Такое продвижение весьма трудоемко, требует высокого творческого потенциала, больших затрат при том, что даже простое обсуждение проблем, связанных с маркетингом территории, ввергает муниципальных руководителей в состояние, подобное ступору.

Другим примером специфики современной муниципальной технологии управления является позитивный взгляд на прошлое. Подавляющее большинство руководителей (даже тех, кто долго занимался бизнесом в постсоветское время) с теплотой вспоминают советское время, приводят примеры замечательного управления, замечательной поддержки села, замечательной работы с кадрами и т.п. Эти ностальгические рассказы странно контрастируют с современными (западно-ориентированными) профессиональными знаниями, реалиями и терминами, проскальзывающими в речах: «норма управляемости», «самостоятельные и эффективные фермеры», «политизированные назначения». Человек может одновременно сетовать на отсутствие процедуры партийного назначения и восхищаться самостоятельными инициативными главами поселений, которые сделали много для своего села, находясь в оппозиции главе района (бывший глава Шипуновского района, староста села Новосельское того же района). На любой взгляд парадоксально звучит словосочетание «предприниматель-коммунист», а мы встречали много таких персонажей.

Что касается обучения глав, распространения нового опыта, информационной поддержки решений, то приходится констатировать очень слабый уровень развития соответствующих институтов. Несмотря на то, что курсы повышения квалификации есть практически в каждой администрации, их

эффективность оставляет желать лучшего. Самым ценным в них является общение с коллегами, в то время как формальная часть (за которую обычно отвечает один из областных университетов) оторвана от практики и редко бывает полезна.

Общение с коллегами, которое играет важную роль в передаче опыта, обычно не распространяется за пределы субъекта федерации и носит преимущественно индивидуальный характер. Редко где глава сельского муниципалитета (как, например, в сельском поселении Горняк Вышневолоцкого района) активно использует Интернет для поиска новых решений. Любопытный момент: как нам рассказали в сельской администрации села Шипуново, юридическая информационная система «Консультант +», чрезвычайно удобная в условиях стремительно «распухающего» законодательства, оказывается не по карману администрациям сельских поселений, поскольку на нее не предусмотрено льготной подписки. При этом именно там, в селе и малом городе, она нужнее всего — работа с НПА является едва ли не важнейшей составляющей деятельности администрации, а юридическая квалификация местных глав редко бывает высока. К слову, бывший глава Шипуновского района обратил наше внимание на слабость правовых возможностей муниципалитетов.

Осложняет планирование и то, что большую часть времени у руководителя отнимает решение насущных вопросов. Непосредственного участия первого лица муниципального образования требуют многие дела. По словам бывшего главы Шипуновского района, одно только внимательное прочтение корреспонденции занимает около трех часов в день. К тому же, в последние годы объем документов, которые готовит местная администрация, увеличился в разы.

По свидетельствам экспертов, основная работа сотрудников администрации заключается в обработке огромного массива документов, спускаемых «из губернии». Среди них документация для участия в федеральных программах, отчеты по антикоррупционной программе и т.п. В администрации села Шипуново нам рассказали, что только один ее сотрудник с начала года выдал около 3000 справок (беседа происходила в конце апреля). Глава Кологривского городского поселения описал следующую ситуацию: «Для участия в программе по ремонту ветхого жилья пришлось предоставить 2400 документов в трех экземплярах. Затем шесть раз переделывать эти документы, 12 раз отчитывались перед проверяющими. Проверка идет со стороны прокуратуры, губернатора, департамента. Очень сложный прессинг, иногда у меня сдают нервы. Но это единственный шанс хоть чуть-чуть привлечь деньги в город. С 1986 года не выделялось ни рубля от государства. Все жилье обветшало хуже некуда!».

Мощный мотив! А еще так называемое нецелевое использование средств! Как утверждают некоторые наши эксперты, имеющие опыт работы в административных должностях, это крюк, с которого слезть уже нельзя. «Обвинить нас можно буквально во всем, — делится действующий глава одной из районных администраций, — и это цепь, на которой мы бегаем».

Большинство специалистов (особенно в администрациях городских поселений) выполняют широкий круг задач, что неплохо — в противном случае

происходило бы разрастание штата. Однако есть и негативные последствия: на одном сотруднике «завязано» очень много функций, которые в случае его ухода с должности некому выполнять. Например, в Козельске в отсутствие такого специалиста никто не сумел даже приблизительно назвать нам число федеральных программ, действующих на территории района, и рассказать об их реализации. Аналогичной была ситуация в администрациях Хвалынска Саратовской области и Зубовой Поляны в Мордовии. В условиях дефицита найти квалифицированных сотрудников очень трудно, и это почти повсеместно стало большой проблемой. Кроме того, разделение труда, в принципе, способствует повышению его производительности. Сложность законодательства, требующего все более глубоких юридических познаний, большое число бюрократических процедур и полномочия администрации диктуют повышенные требования к квалификации управленческих кадров. Рост численности административного персонала, вызванный претворением в жизнь федерального закона 131-ФЗ, дополнительно повышает спрос на квалифицированных управленцев.

Межмуниципальные отношения и отношения с региональной властью

В результате преобразования структуры муниципального уровня и выделения де-юре самостоятельных муниципальных образований возникла целая область взаимодействия, которая пока регламентирована очень слабо. Что касается межмуниципального взаимодействия, то это одна из первых проблем, связанных с применением закона 131-ФЗ, которую называют эксперты в муниципальной администрации. Начать с того, что происходит излишнее расширение штата муниципальных чиновников, а это само по себе плохо. Во многих администрациях (например, Вышневолоцкого, Старицкого, Белозерского и Кологривского муниципальных районов, Велижских районной и городской администрациях, в Козельской и Солигаличской районных администраций) руководители высказывались в том духе, что две администрации в одном маленьком городе — слишком много. По мнению многих руководителей, две администрации необходимы в городах большего размера с населением не меньше 50–100 тыс. человек.

Многие повседневные вопросы требуют одновременного участия в их решении властей как района, так и поселения. Глава Вышневолоцкого района в своем интервью рассказал нам о своем видении проблемы: «Я считаю, что при населении примерно до 200 тысяч человек городской округ и район должны быть вместе, в составе. По крайней мере, до 100 тысяч точно, потому что проблематика очень схожа. Вот, например, в городском поселении поселок Красномайский и городском округе Вышний Волочок проблемы одинаковые. Даже в сельских поселениях проблемы одни и те же. Из-за численности населения проблемы либо больше, либо меньше, но она одна и та же. Мое субъективное мнение, что район должен быть в одной связке с административным центром, входящим в состав района. Понятные логика и финансирование

должны быть. Потому что происходит пересечение трудовых ресурсов: как правило, город это большой работодатель и очень много населения стремится работать в городе. С другой стороны, большинство думающего, достаточно обеспеченного населения в городе стремится жить за его пределами. И соответственно эти проблемы нужно делить: обеспечение работой — это город, это централизация, жилье, те же коттеджные поселки. У нас здесь эта проблема не так остро стоит, но если ее правильно сформулировать, то зачем району население которое работает в городе? Ведь оно является налогоплательщиками для города. Поэтому все это должно быть в едином центре хотя бы на муниципальном уровне».

Общие вопросы, естественно, требуют взаимодействия глав муниципальных образований, которое в условиях правовой неопределенности полностью переходит в сферу личных отношений. Когда и глава района, и глава поселения идут навстречу друг другу, проблемы решаются согласованно и оперативно (как мы видели, например, в Демидове и Козельске, Зубовой Поляне и Солигаличе).

Если же хотя бы один из них имеет амбиции управлять независимо, то ситуация сводится к противостоянию, что негативно сказывается на жизни муниципалитета и на доверии населения к власти. Яркими примерами такой конкуренции являются Вышний Волочок, Кологрив и Велиж. Главы района и городского поселения (или округа, когда его границы не охватывают весь район) находятся в жестком противостоянии. В Велиже стороны приписывают себе одни и те же достижения, принимают конкурирующие решения (например: город разрешил рыночную торговлю на старом месте, в то время как район сгоняет предпринимателей в помещение крытого рынка) и стараются не появляться вместе на людях. Все это плохо влияет и на отношение граждан, и на результативность управления. Отдельные руководители районов, впрочем, туманно заявили нам, что у них имеются рычаги воздействия на «непокорные» поселения, но отказались уточнить, какие именно.

Еще более важна взаимосвязь городских округов и региональной власти. Администрация округа должна постоянно взаимодействовать с большинством департаментов областной администрации. Многое зависит от искусства руководителей. Примерами разной степени успешности такого взаимодействия служат соседние городские округа — Качканар и Верхотурье. Руководство первого по разным причинам, в том числе объективным, не сумело установить неформальные позитивные отношения с администрацией Свердловской области. В Верхотурье же это осуществлено, и даже виртуозно: реальный хозяин округа поставил главой представительного собрания человека, уважаемого в области, а сити-менеджером — женщину, имеющую хорошие неформальные связи с некоторыми ключевыми для округа руководителями областных департаментов. Такая расстановка кадров способствовала организационно-финансовой стабильности муниципалитета.

Другой важной проблемой является разделение полномочий. Глава Вышневолоцкого района так прокомментировал ситуацию с взаимодействием городского округа и района: «На первом месте, конечно, личные

отношения. Еще есть договорные — о совместной реализации 131 закона, о совместной деятельности с городским округом. Все федеральные и областные структуры у нас общие. Единственное, где у нас есть разделение, это библиотечная система, которую и в городе и в районе финансируем мы. Поэтому отношения юридические — через договор. Очень много в 131 законе не решенных статей, глав, которые не регламентируют отношения округа городского и муниципального района, который окружает этот городской округ. Территориально органы власти этого муниципального района находятся в городском округе. Это не прописано вообще никак, поэтому приходилось самим все решать».

Упомянем трудности, связанные с благоустройством территории (отсутствие средств и техники), здравоохранением (новое разделение ответственности в этой области также требует прецедентного подхода в условиях нечетких правовых рамок) и финансированием образования. «Вопросы местного значения зачастую обозначены в законе лишь в общей форме, не дают основы для прояснения практического содержания отношений муниципальных органов к объектам управления»¹⁶.

Еще одна сторона проблемы — распределение финансовых поступлений. Сегодня в распоряжении муниципалитетов остались крайне скудные и трудно администрируемые налоги, что приводит к хроническому бюджетному дефициту. Как нам рассказали в Демидове и Кологриве, стоимость прокладки километра дороги (или ее капитального ремонта) примерно равна годовому бюджету небольшого городского поселения, численностью 5—10 тыс. человек. При этом протяженность дорог на территории поселения составляет несколько десятков километров. К слову, дороги — одна из многих компетенций муниципалитетов. Потому мечта о нормальном дорожном покрытии в малом городе может быть осуществлена лишь при условии использования для строительства дорог всего его бюджета на протяжении не менее четверти века.

Таким образом, бюджеты поселений, если на их территории не находится крупное предприятие федерального значения, представляют собой «бюджеты сохранения» (по выражению главы Галичского городского округа). Главное — «не умереть с голоду», на развитие денег нет.

Еще одним широко распространенным примером неадекватного финансового управления является ситуация с обеспечением городов теплом. Характерная для всей страны ситуация сложилась и в Солигаличе. Здесь, как во всех северных и сибирских городах, с советских времен осталось много котельных, которые должны функционировать круглосуточно. При продолжительности смены 8 часов и очень низкой зарплате (2000 руб. в месяц) это означает колоссальную нехватку кочегаров. Для решения проблемы сейчас стараются объединить котельные, уменьшив их число. Но компания, выигравшая областной тендер, выставила стоимость проекта — 210 млн руб. при том,

¹⁶ Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003 — 2008 годов и пути совершенствования. Доклад института современного развития // Муниципальная власть. — №1 (2009). — С. 94 — 111, стр. 94.

что годовой бюджет района составляет 140 млн руб. Судьба проблемы оптимизации энергообеспечения на ближайшие годы ясна.

Глава Кологривского района рассказал о том, что их район ничего не выиграл от увеличения в 1,9 раза денежного потока, поступающего из одного собственного источника дохода, просто потому, что в результате региональные дотации сократились ровно во столько же раз. Цитата: «Если бы нам при увеличении собственных доходов дотации не снижали, и мы могли бы формировать какой-то фонд — стабилизации, развития чего-нибудь, тогда бы тут смысл был. <...> Вот сейчас перед вами у меня был прокурор, мы с ним беседовали. Он говорит: "Вот на совещании Дмитрий Анатольевич сказал, что нарушение прав инвалидов должно приравниваться к нарушениям Конституции Российской Федерации, а для этого надо пандусы, отдельные входы, места в автобусах и прочее". Да нет возражения, дайте денег. Никто же не возражает, чтобы делать так, как положено по закону. Но денег вы не даете, а требования выставляете. То есть 131 закон по этому разделу — никакой, не работает. Кроме того, ведь у нас забирают все виды налогов, как только мы их зарабатываем. Отработали НДС — сняли, отработали землю — тоже сняли... подождите, сейчас отработаем имущество — и это заберут». Очевидно, что это крайне демотивирующий принцип межбюджетных отношений региона с муниципалитетами.

К тому же жесткое разделение поступлений (и территориальное деление) приводит к невозможности перераспределять средства от сравнительно более преуспевающих поселений (на территории которых, например, есть крупные предприятия) другим образованиям. Это приводит к тому, что на территории района могут существовать поселения с профицитным бюджетом (например, лесопункты в Кологривском или Галичском районах), в то время как сам район остается дотационным.

Существуют «ненужные поселения», утратившие экономический стержень («выморочные поселки»), например лесопункты, рассчитанные на добычу леса (только в Костромской или Вологодской областях они составляют до $\frac{1}{3}$ так называемых «сельских поселений»). Такие поселения строились с конца 1940-х годов со всей инфраструктурой, которую теперь приходится содержать при нехватке ресурсов, хотя свое предназначение они давно выполнили. В результате школа с малой численностью учеников (соотношение числа школьников и учителей близко к 1:1), которая по закону должна иметь освещение и отопление, содержит на балансе котельную, обслуживающую другие учреждения поселка. Такие школы «висят» на образовательном бюджете района: расходы по этой статье составляют около 50% бюджета муниципального образования.

В целом, по свидетельству опрошенных экспертов, налоговые поступления распределяются между уровнями бюджета несправедливо (мы специально обращаем внимание на данную формулировку, которую часто можно услышать в беседе). Сегодня у муниципалитетов изымают почти все средства, заработанные на их территории, а обратно «спускают» финансово необеспеченные полномочия. Это разрушает доверие местной власти и населения

к государственной власти, а населения — и к местной, поскольку в глазах подавляющего большинства людей она есть низовой уровень государственной власти.

В принципе, взаимодействие муниципалитетов и субъектов федерации может носить самый разный характер — от достаточной независимости на местах (например, бывший глава Шипуновского района активно и сравнительно «безнаказанно» выступал против М. Евдокимова в бытность того губернатором Алтайского края, такими же качествами обладает и нынешний глава Кологривского городского поселения) до тотального гнета со стороны губернатора (Костромская область). Последний случай довольно примечателен. Губернатор непрерывно «давит» на муниципалитеты, используя для этого разнообразные проверки. Обстоятельства к этому располагают: нестыковка полномочий и ресурсов приводит к тому, что всегда можно «накопать» основания для штрафа. Нам сообщили, что губернатором составлен так называемый план по сбору штрафов вне зависимости от наличия реальных нарушений. По неофициальным данным, поступления от штрафов составляют около 7% областного бюджета (мы подсчитали, что в среднем каждый житель области должен уплатить от 50 до 1000 руб. штрафов в год, то есть сумма таких сборов достигает примерно 150 млн руб.), при этом распоряжение о штрафах письменно не зафиксировано. Кроме того, постоянные проверки существенно усугубляются большим числом отчетов и без того загруженной администрации. Это весьма интересный пример действия одного из элементов «вертикали власти».

По словам бывшего главы Шипуновского района, конституционно закрепленная независимость муниципалитетов от субъекта федерации¹⁷ дает руководству последнего возможность в любой момент заявить: «Это не наши проблемы» и оставить местную администрацию решать заведомо неразрешимые задачи с перспективой получить реальный срок за нецелевое использование средств или грубый упрек в «безделье», сопровождаемый «оргвыводами».

Можно сказать, что сегодня главы муниципалитетов — это люди, разгребавшие снег во время бурана. Они решают проблемы по ходу дела, практически не имея возможности ориентироваться на перспективу, в условиях ограниченных ресурсов и постоянно пересматриваемых правовых рамок при нарастающих формальных требованиях со стороны федеральной власти и местного общества.

Трудности, встающие перед муниципальным управлением, относятся преимущественно к категории институциональных. Среди них: нечеткость правовых рамок исполнения муниципальных полномочий, избыточность законодательного регулирования и недостаток финансирования возложенных полномочий.

¹⁷ «Независимость» муниципалитетов затрагивает и сферу взаимодействия с субъектом федерации. Кстати, одним из аспектов этого взаимодействия является то, что каждое поселение теперь имеет прямую связь с региональными властями, которым приходится иметь дело с возросшей на порядок отчетностью (к примеру, в Костромской области численность низовых администраций возросла с 24 до 303).

Нечеткие правовые рамки. Действия в таких условиях приводят к тому, что главы волей-неволей нарушают те или иные предписания закона (например, расходуют средства нецелевым образом) и попадают в зависимое положение, и следовательно, становятся более управляемыми. Кроме того, роль неформальных личных отношений выходит на первый план, снижая эффективность работы местных администраций. На вопрос о том, кто координирует деятельность властных структур низового уровня в вопросах, касающихся жизни муниципалитета, глава Вышневолоцкого района рассказал следующее: «Нормативно прописанного института координации нет. Есть только личные отношения, личные связи, никто это не контролирует — ни город, ни район. Этого нет в 131 законе. И непосредственно руководством того же ОВД, инспекций и так далее являются руководители области. И задачи они ставят как правило: “Ну, вы там с районом порешайте, договоритесь и вот на этом, может, что-то построится”. Прописанного ничего нет. То есть не в оперативном подчинении, как раньше было (председателя исполкома района). Даже на оперативку: хотят — ходят, хотят — не ходят. Если интересно, они ходят, если не интересно, они не ходят». Поучительную историю рассказал глава Демидовского района: «Выделяются областные деньги на ремонт муниципального жилого фонда. Сделаны сметы, сделано еще что-то, начинаем выполнять работы, приходим к выводу: нам нет смысла менять систему отопления в одном из домов — это достаточно трудоемкая и финансово емкая работа. Мы применяем новые технологии, вызываем специалистов, которые промывают систему отопления пяти домов. Эффект 80%. Было даже, что ребенок приложил руку к батарее и получил ожог. С одной стороны, это плохо, с другой стороны, мы добились нужного результата, нужной температуры. Не на отдельно взятом доме, а на блоке домов распорядились. А в контролирующих органах — им нет числа — нам сказали: таких видов работ нет. В результате получилось, что решение до конца еще не принято, но нецелевое использование со всеми вытекающими последствиями для тех людей, которые подписывали акты выполненных работ. Эффект получен, все кивают головой, но у вас нецелевое использование средств. Эти деньги вы обязаны вернуть в бюджет».

Правовая неопределенность и сопровождающая ее правовая неграмотность ведут к политическим издержкам. Руководитель Кологривского муниципального района обратил внимание на такой аспект, как способ выбора главы муниципального образования и связанную с ним легитимность избранных руководителей: «Как и зачем так закон сделали, что у нас неоднозначная трактовка по выбору главы? Как избираются главы? Глава муниципального образования — выборная должность. Она идет по двум вариантам: первый вариант — это прямое тайное голосование.

Второй вариант — когда глава муниципального образования избирается прямым открытым голосованием из среды депутатов, из 15 человек, что есть неправильно. Ну три процента проголосовали за человека (чтобы он смог баллотироваться на пост главы — *примеч. автора*) и он может пройти, даже при большом количестве кандидатов. Вот он прошел в депутаты, и по сути его избирают там 10 — 15 человек при его легитимности в размерах три процента.

Потом он тут же превращается в какого-либо свадебного генерала. И здесь тоже нет ясности, а как же все-таки должно быть?»

Неадекватное финансирование и жесткая сегрегация муниципалитетов по финансовой обеспеченности — тема наболевшая, избитая и совершенно очевидная. Все эксперты, представляющие местную власть, говорят о ней. Дефицит бюджетных поступлений приводит к материальной зависимости муниципалитетов от источников финансовых средств — сел и городов от районов, районов от области. В результате появляются бюджеты, ориентированные не на развитие, а на сохранение достигнутого. В таких условиях невозможно осуществлять разумное перспективное планирование. Потому никто не относится к проектам и стратегии социально-экономического развития муниципалитета, как к серьезным документам. Естественный путь такой бюджетной стратегии — постепенный упадок.

В ходе исследования мы столкнулись с многочисленными примерами неадекватного финансирования, приобретающего смысл апартеида (недопущения к ресурсам и сильнейшей сегрегации одной части населения по сравнению с другой). Вот, в частности, что говорит о ситуации недофинансирования глава Кологривского муниципального района: «У нас муниципалитеты от потребностей финансируются где-то процентов на 70 в лучшем случае. Сколько ты не занимайся, тебе все не хватает. Вот этот поводок или паек, как его можно квалифицировать, он позволяет тобой естественно легко управлять — это очень просто. По телефону в департамент дали задание, и в Кологривский район стали идти деньги. Какая тут выборная должность?» К слову, бюджет этого района в 2008 г. составил около 100 млн руб., (на 8 тыс. жителей), а бюджет города Кологрива с населением 3,5 тыс. человек — около 5 млн руб. (менее 1500 руб. в год и около 100 руб. в месяц на человека). Аналогичная, хотя, может быть, чуть лучшая ситуация наблюдается практически повсеместно. В Зубовой Поляне, к примеру, собственная доходная часть бюджета составила 8 млн руб. из 56 млн руб. годового бюджета (это менее 5000 руб. в год или 400 руб. в месяц на одного человека). Редкие муниципалитеты имеют профицитные бюджеты, благодаря своему особому положению и особым обстоятельствам (так, городские округа Качканар и Искитим имеют бюджеты около 1 млрд руб., по 15 тыс. руб. в год на человека, наукоград Кольцово при такой же численности, как и Зубова Поляна — 12 563 человека, являясь городским округом и обладая высоким инновационным потенциалом, имеет собственный годовой бюджет более 400 млн руб., то есть по 32 тыс. руб. на человека в год, и привлекает для развития еще 2,7 млрд руб.).

Значит, «равноправные» жители разных муниципалитетов фактически неравны, причем степень неравенства огромна. При прочих равных условиях очевидны финансовые преимущества городских округов перед городскими поселениями, а городских поселений — перед сельскими.

Вынуждаемое региональными властями участие муниципалитетов в федеральных программах обычно требует от последних подготовки огромного массива документов. Муниципальные служащие в большинстве своем недостаточно компетентны для этой задачи. К тому же, стремительно растущий объем

законодательных новаций требует от местных специалистов более глубокой юридической подготовки, каковой обладают единицы даже на уровне района. По воле региональных властей на местных управленцев в любой момент могут обрушиться тотальные проверки, съедающие львиную долю их рабочего времени. (Такова ситуация в Костромской области, где, как сообщил глава одного из поселений, за полгода у него состоялось более 50 судов, на которых он выступал ответчиком. Суды длятся часами и днями, нередко требуют выезда в областной центр, на все это тратится немало времени. Однако, по мнению жителей, ни одно судебное разбирательство не привело к повышению качества управления.)

Администрации часто не могут исполнять возложенные на них обязанности, их авторитет падает в глазах местных жителей. Управленческие качества глав муниципальных образований не всегда безупречны, а институты передачи опыта развиты слабо. У населения отсутствует реальная возможность повлиять на действующего руководителя, если тот не справляется со своими обязанностями.

Пока мы далеки от того, чтобы составить полную картину законодательных проблем, с которыми сталкиваются районы и малые города. Однако уже напрашивается вывод: законодательство передает рычаги управления региональным и федеральным властям, в то время как муниципалитеты находятся в жесткой финансовой зависимости от региональных властей, которые имеют, кроме того, дополнительные возможности усложнять им жизнь нескончаемыми проверками и экспертизами. Главы муниципальных образований в неофициальных беседах («без диктофона, пожалуйста!») так характеризуют действия региональных властей — «они перекрывают кислород». Способов для этого предостаточно.

3.3. УЧАСТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО ОБЩЕСТВА

Традиционные и новые источники средств к существованию в селе и малом городе

Сельский быт существенно отличается от городского (если речь идет о крупном городе). Малые города в бытовом отношении часто очень похожи на села. Так, в Верхотурье почти 90% жилья — индивидуальные дома с приусадебными участками. Жители таких городов имеют дачи, продукция с которых нередко составляет до половины семейного бюджета. Несмотря на низкие зарплаты, сельские жители умудряются покупать автомобили (по экспертным оценкам, в Демидове за 2008 г. число автомобилей выросло чуть ли не вдвое), ремонтировать и строить дома. Чтобы понять, как это получается, необходимо проанализировать источники доходов жителей муниципалитетов.

По нашим наблюдениям, основные места занятости в малых городах — бюджетные учреждения и сфера услуг. Большим благом для городской эко-

номики является наличие крепких в экономическом отношении предприятий (горно-обогатительный комбинат в Качканаре) или объектов федерального значения, например воинских частей (Козельск) или исправительно-трудовых колоний (Зубово-Полянский район или Верхотурский округ). В таких городах хорошо развивается инфраструктура услуг, поскольку стабильный платежеспособный спрос на них обеспечен. В ходе нашего исследования мы посещали города, в окрестностях которых располагаются военные части или «зоны». Наличие «зон» представляет собой благо, хотя и сомнительное: обеспечивая небольшую занятость населения, она сопряжена с некоторыми проблемами. Например, в селе Шипуново некоторые обитатели «мужской зоны» оставались в селе после освобождения.

Хорошим источником доходов для населения является пенсия. В отдаленных селах это существенные деньги, сравнимые с уровнем зарплат в некоторых сферах деятельности. Например, продавец может получать около 3–4 тыс. руб. (Кологрив, Шипуново). Столько же или даже больше составляет пенсия. Нам приходилось слышать высказывания такого рода: «Раньше молодежь кормила стариков, теперь старики – молодежь» (жители села Шипуново)¹⁸. Такое же значение имела пенсия в начале 1990-х годов, в период полного развала экономики и местного хозяйства.

Обращает на себя внимание наблюдаемый феномен: выплаты пособия по безработице оказывают развращающее воздействие на местную экономическую жизнь. Размер нынешнего пособия нередко превышает зарплату, например, продавца. Это оказывает довольно сильный демотивирующий эффект на стремление людей трудоустроиться. Управленцы характеризуют практику выплаты пособий и деятельность служб занятости населения в целом как развращение активного населения (бывший глава Шипуновского района, заместители глав Галича, Хвалынска, Светлогорска).

Едва ли не важнейшим источником доходов для жителей малых городов является отходничество (особенно это касается городов центральных регионов страны). Такая форма занятости характерна главным образом для взрослых мужчин, которые регулярно ездят на заработки в большие города: областные центры, Москву или Санкт-Петербург. Муниципальное хозяйство чаще всего не способно обеспечить им необходимое число рабочих мест и конкурентную зарплату. В основном «отходники» занимаются трудом, не требующим высокой квалификации: работают охранниками, водителями, строителями и т.п. Многие нанимаются дальнбойщиками. Немало отходников составляют бригады строителей и занимаются рубкой срубов и возведением деревянных домов, устраиваются каменщиками и отделочниками.

В зависимости от наличия транспортной инфраструктуры и степени удаленности муниципалитета от центра миграция бывает вахтовой и сезонной.

¹⁸ Это достаточно распространенное явление в тех местах, где нет такого значительного источника доходов, как отходничество или крупный ресурс [Плюснин Ю.М. Поморы. Население побережья Белого моря в годы кризиса, 1995–2001. – Новосибирск: Изд-во НГУ, 2003. – 147с.; Нефедова Т., Пэллот Д. Незвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? – М.: Новое издательство. – 2006. – 320 с.]

Обычными являются отъезды на месяц. В большинстве муниципалитетов, расположенных в отдалении от столиц (Зубова Поляна, Демидов, Велиж, Галич, Солигалич, Чухлома, Кологрив), миграция носит преимущественно сезонный характер. В период активного строительства, летом, а иногда и зимой, отходники из малых городов живут и работают в Москве и других городах, а потом дома «проедают» заработанное. Иногда в межсезонье люди «для галочки» устраиваются на работу, но в целом для местного рынка труда они «не существуют». В результате от повышения «цены оставшейся рабочей силы» (число низкооплачиваемых свободных мест велико, но люди не занимают их, поскольку размер пособия по безработице сопоставим с зарплатами открытых вакансий) страдают все организации — как рыночные, так и административные.

Отходничество — важнейший источник средств существования для многих семей. Так, в Чухломе и Кологриве, где общая численность населения составляет 5 тыс. и 3 тыс. человек, соответственно, по 1–2 тыс. мужчин уезжают на заработки. Едва ли не в каждой городской семье кто-нибудь работает на стороне. Таких людей муниципальная статистика не может учесть как «занятых в экономике». Так, глава Кологривского городского поселения сообщал, что 3 апреля 2009 г. получил распоряжение областной администрации представить к 3 апреля 2009 г. данные о численности трудоспособного населения, занятого вне района, и объеме получаемых им доходов. (Таковых в городе насчитывается более 1800 человек, почти все они в отходе, но кто же сообщит размер своего заработка! И вот появляется новая цифра «муниципальной статистики» — итог перемножения среднего столичного заработка отходника «примерно 30 тыщ» на «примерно полторы тыщи душ».)

Вахтовая недельная занятость (краткосрочное отходничество, хотя под отходничеством принято подразумевать длительные периоды отсутствия в местах жительства по рабочим мотивам) хорошо заметна в Вышнем Волочке, расположенном на трассе Москва — Санкт-Петербург. Транспортные издержки слишком высоки, чтобы ездить в Москву каждый день, но достаточно малы, чтобы приезжать на три-четыре дня. В этом случае в бюджете муниципалитета остается более значительная часть средств, и в этом смысле вахтовая миграция предпочтительнее сезонной. По словам главы Вышневолоцкого района: «Около трех тысяч трудоспособных жителей Вышневолоцкого района работали на территории Санкт-Петербурга и Москвы: проживали здесь, работали там. Сегодня возвращаются. Их трудоустроить уже тяжело, но у нас есть вакансии: Борисовский стекольный завод, фармацевтическая компания — это промышленность; на селе есть вакансии от директора предприятия до свинарки и пастуха. В промышленности, где зарплата выше 15 тысяч рублей, можно прожить. На селе это 5–6 тысяч рублей. Вакансии есть везде, но, во-первых, профессионально неподготовленные кадры не могут работать, во-вторых, как правило, это водители большегрузов, которые уезжали зарабатывать на 2–3 недели. Вот их устроить... Хотя как кадры это сказка — можно набирать нормальных людей, которые готовы работать за нормальные деньги день и ночь».

Основная занятость в бюджетной сфере малых городов приходится главным образом на женскую часть населения старшего возраста (женщины

менее мобильны и обременены детьми). Даже если в небольшом городе есть рабочие места, они либо не очень хорошо оплачиваются (и неинтересны квалифицированным специалистам), либо слишком непривлекательны (по сравнению с городскими предложениями). В связи с этим при недостатке кадров сохраняется безработица.

В селе Шипуново, где бюджетников существенно меньше, чем в городах, роль подсобного хозяйства гораздо выше. Если в центральных областях тема личных подсобных хозяйств (ЛПХ) редко затрагивалась населением (да и масштабы их довольно скромны), то в Алтайском крае жители почти поголовно признавали, что это важнейшее условие выживания. В Шипуновском районе, кроме того, гораздо сильнее развита бытовая инфраструктура: почти в каждом сельском поселении есть частник — скупщик мясной и молочной продукции. Их довольно много, и они предлагают разные цены. Упомянутые в разговорах масштабы подсобных хозяйств также отличались в большую сторону от тех, что нам описывали в центральном регионе. Да и факт, что в Шипуновском районе работают 83 активных фермера против, максимум, двух-трех в остальных исследованных нами районах, свидетельствует о развитости сельского хозяйства, в частности личного подсобного хозяйства (косвенно).

Объяснить сложившуюся ситуацию можно двумя причинами: во-первых, отсутствием такого мощного центра тяготения, как Москва. В результате гораздо больше людей остаются в районе. (Хотя некоторые жители ездят «на север», и в некоторых случаях подороги оплачивает работодатель.) Средний уровень заработков снижается. Следовательно, перечисленные ранее местные источники средств приобретают гораздо большее значение (это мы поняли из разговоров), хотя все они крайне скудны, а цены в магазинах не ниже, а иной раз и выше, чем в большом городе. В таких условиях спасает только подсобное хозяйство — без него людям просто не выжить. Естественно, в райцентрах остается больше людей, способных и желающих работать. Второй причиной, видимо, является то, что в Алтайском крае сохранились специфический социальный опыт, традиции успешного труда и зажиточного крестьянского хозяйства. Эта сохранившаяся с конца XIX века связь с землей определяет большую, чем везде, заинтересованность людей в крестьянском труде. Один респондент в беседе об аграрной реформе отметил, буквально, следующее: «Столыпин деньги давал крестьянам. Нынешние дают деньги чиновникам». Вероятно, обе причины играют большую роль в уровне развития подсобных хозяйств в регионе.

С учетом разной степени развития ЛПХ мы можем выделить некоторые особенности этой формы экономической деятельности домохозяйства в целом. Главной его особенностью является семейный характер — законом ЛПХ не разрешено привлекать наемную рабочую силу¹⁹, что приводит к ограничению размеров и развития отдельных хозяйствующих субъектов в рыночном

¹⁹ Тем не менее неофициально такая практика имеет место. Обычно неофициальными работодателями являются получатели пенсии, причем роль валюты порой играет самогон. Вообще, торговля самогоном тоже является неплохим заработком для некоторых хозяйств. Правда, такая практика уже не столь распространена, как в 1990-е годы.

смысле. Связанная с этим проблема состоит в том, что подсобные хозяйства, если они и занимаются сбытом продукции, обычно не могут обеспечить приемлемое ее качество. Причиной тому отчасти служат масштабы деятельности. Так, чтобы обеспечить быстрое охлаждение надоенного молока, как того требует технический регламент, необходимо иметь специальную технику, которую ЛПХ с малыми оборотами не может себе позволить. Отчасти причиной является технологическая отсталость. Значительная часть откармливаемого скота умирает, что снижает рентабельность хозяйства. О низкой культуре труда рассказывали и эксперты. В частности, по словам главы администрации Демидовского района, «на сегодняшний день, несмотря на всю поддержку сельского хозяйства, технологически мы примерно на уровне девятнадцатого века. При сложившейся у меня на данный момент себестоимости пшеницы от 6 – 7 рублей за килограмм, закупочная цена – 2,50 рублей за килограмм».

Превращению ЛПХ в фермерское хозяйство часто мешают кадровый голод и отсутствие экономических знаний. Приведем пример одного хозяйства из Демидовского района. Семья из четырех человек занимается откормом свиней. поголовье стада уже достигло того уровня, когда надо нанимать дополнительную рабочую силу, однако поступления от хозяйства все еще недостаточны, чтобы платить конкурентную зарплату. В результате работают соглашаются только самые «безнадежные» кадры. В данной ситуации примечательно то, что данное экономическое «уравнение» в принципе решаемо: необходимо «скачкообразно» прирастить поголовье до того уровня, когда появится возможность нанять более высокооплачиваемых работников. Для такого «скачка» можно использовать кредит. К сожалению, это решение не всегда приходит в голову хозяевам.

Отметим и другое явление: практически все жители сел и городов-сел (Шипуново и Верхотурье, Солигалич и Демидов), с которыми мы говорили о ЛПХ, утверждали, что в последнее время активность подсобных хозяйств снижается. Это вызвано падением закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию (а если наблюдается их рост, то он незначителен), в то время как корма дорожают, увеличиваются и прочие статьи расходов. При низкой производительности труда, высоких производственных издержках и невыгодной рыночной конъюнктуре многие жители отказываются от содержания скота (или сокращают его поголовье), выращивания картофеля и овощей. Теперь всю эту продукцию можно купить в магазине с меньшими затратами. Если нет скота, то нет необходимости высаживать картофель на 10 – 15 сотках и иметь сенокос на площади 2 – 3 га. Для семьи из трех человек в месяц достаточно 20 – 30 кг картофеля, а это всего 300 – 450 руб. (посильно даже для малообеспеченных). В то же время есть и такой источник «даровых» средств, как пенсия и различные формы пособий, представляющие собой более стабильный доход, чем занятие трудоемким огородничеством.

Одна из основных проблем, с которыми сталкиваются все муниципалитеты в малых городах и селах, — бегство жителей в крупные города. Это явление можно смело экстраполировать на большую часть малых городов России, тем

более что сокращение сельской части населения — общемировая тенденция²⁰. Мы уже говорили о роли отходничества. Но наряду с трудовой миграцией происходит переселение из сел в районные и далее в областные центры. Особенно это касается молодежи. Многие сельские школьники поступают в ВУЗы крупных городов и обычно не возвращаются назад. Причины известны — отсутствие работы в малых городах, низкие зарплаты при завышенных карьерных ожиданиях. В результате происходит сокращение населения, его «старение» (с гендерным «перекосом» в сторону женщин) и снижение качества местных трудовых ресурсов. Помимо очевидных последствий данной ситуации, есть и менее явные. Население, остающееся в глубинке, в силу своих социально-демографических характеристик более инерционно и пассивно. Пассивность людей, ориентированность на консервацию, а не развитие, снижение запросов, неоднократно отмечались экспертами. И.В. Корнеев, глава муниципального образования «Демидовский район» называет эту позицию «идеологией червяка» и определяет борьбу с ее проявлениями одной из главных своих задач.

Участие населения в местных общественных организациях

Общественная активность в большинстве посещенных нами муниципалитетов незначительна. Жителей пребывают в пассивном состоянии, их гражданские интересы выражены слабо. Преобладает негативно-недоверчивое отношение к власти, и даже на местном уровне она воспринимается жителями как далекая. Зафиксированная общественная активность в основном инициирована не снизу, населением, а местной или региональной властью. Активисты редки.

Из политических партий в муниципалитетах преобладает правящая. Активная политическая жизнь встречается довольно редко. Интересен в этом смысле пример Вышнего Волочка. По свидетельству местных жителей, глава городского округа прямо или через подставных лиц владеет значительной собственностью в своем муниципалитете. Благодаря неформальным связям он контролирует большую часть недвижимости, местные фирмы и т.д. Некоторое время назад у мэра появился политический конкурент, который ведет с ним активную борьбу. Баталии носят открытый характер, в них участвует пресса и видные представители общественности. С одной стороны, это можно воспринимать как яркое проявление гражданской активности. Однако выводы, к которым пришла наша группа после изучения ситуации, позволяют предположить, что данная «шумиха» является отражением подковерной борьбы групп интересов, связанной с дележом собственности. Что касается населения, то, за исключением отдельных «активистов», оно достаточно пассивно следит за развитием событий.

²⁰ Нефедова Т. Г. Прошлое, настоящее и будущее староосвоенных периферийных районов нечерноземья // Вопросы государственного и муниципального управления. — №1. — 2008. — С. 165 — 183.; Нефедова Т., Пэллот Д. Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? / М.: Новое издательство. — 2006. — 320 с.

В то же время в некоторых районах наблюдается высокий уровень гражданской активности. Это, прежде всего, относительно богатые муниципалитеты, имеющие свои ресурсы, например курорт или порт. Так, в поселке Приморье Светлогорского района депутат местного собрания сообщил нам следующее: «Что касается активности населения, то, как ни странно, она высокая. Например, явка на выборах была, боюсь вам соврать, но ближе к 80% — где-то 75 — 78% (выборы были 25 мая 2008 года). То есть пришли, в принципе, все, кто здесь проживает, потому что конкуренция на выборах была: на 10 мест претендовали 55 кандидатов. Из этих 55 — половина местных, то есть более 20 было местных и местных выиграло только двое. Из чего можно сделать вывод, что местных местные не любят. А всех остальных набирается, конечно. Люди, которые выбраны, — это своего рода уникальный совет, потому что из 10 человек девять моложе 30 лет. То есть мало того, что население выбрало не местных, что очень интересно с точки зрения социологии, оно еще выбрало людей на два поколения младше себя, потому что здесь достаточно пожилое население, естественно, все выборы делают бабушки. В совете две женщины, если вам гендерный аспект интересен, а так он очень разношерстный — каждый занимается своим делом. Просто стало интересно, и пришли попробовать свои силы». Он заметил также: «Для того чтобы избираться на местных выборах, очень важен прямой контакт с людьми. Не знаю, как в России, но в Калининградской области эпоха, когда ты мог избираться и тебя в глаза никто не видел, — расклеили плакаты, занесли денежку от твоего имени — абсолютно однозначно в Калининграде уже не прокатывает. Даже местные олигархи, даже в Калининграде, а не на селе, где 12 тысяч округ — это три десятиэтажки — политтехнологи заставляют этих людей в костюмах за 10 тысяч евро и в ботинках за две тысячи ходить по подъездам, звонить в квартиры и все равно общаться. Вот такая особенность, не знаю, как в других городах. Но то, о чем американцы 20 лет назад нас пытались научить, — от двери к двери — эти технологии наконец-то заработали. Демократия в действии. Ну, знаете два американских фонда, которые тратили много денег на заре перестройки, обучая различным технологиям выборов. Пришло время — это стало актуальным».

Другой исследованный нами город с сильной экономикой — Таганрог. Это портовый город, и наличие такого мощного экономического «узла», как порт, сильно влияет на экономику. Этому фактору мы склонны приписывать и высокий уровень политической активности населения. В городской администрации нам рассказали: «У нас очень много различных позиций. И у нас любое решение Думы (я думаю, что это везде так) проходит публичное слушание. И каждая партия начинает говорить: вот это вы сделали не так. Есть "Народный контроль", оппозиционная газета. Ну, действительно, люди посадили опытных юристов, которые умеют разбираться в делах, и приводят очень нелицеприятные факты. И все это высвечивается». В Таганроге, кстати, большую активность проявляет лобби местных предпринимателей. По словам того же представителя администрации, «... в городе Таганроге есть совет предпринимательства. Действует. Очень эффективная структура. Представляют ее руководители юридических компаний, которые знают законы, которые

работают с предприятиями, ведут их. И ни одно решение Думы, которое затрагивает спектр малого и среднего предпринимательства, без визы этого совета не может пройти в Думу. И, конечно, это очень весомо. Очень чувствуется различие менталитетов этих людей и служащих. Потому что они все-таки на стороне предпринимателей. Здесь мы иногда в системе работаем, а они все-таки настаивают на создании лучших условий для предпринимателей. Возглавляет совет как раз руководитель крупной юридической компании. Человек в возрасте, очень опытный, знающий. Они даже приходят, мы их даже приглашаем. Они очень рады присутствовать на заседаниях в самой Думе, походатайствовать по своим интересам. Это хорошо».

Что касается общественных организаций, то традиционно наиболее активны организации ветеранов и инвалидов (часто это единые организации). Они отстаивают свои интересы в администрации, участвуют в проведении культурных мероприятий и патриотическом воспитании молодежи.

В городах Смоленской области активную деятельность ведут так называемые бригады гагаринцев, созданные при школах по инициативе региональных властей. Их деятельность напоминает пионерское движение и нацелена на патриотическое воспитание молодежи. Средний возраст участников — 14 лет. Район принимает финансовое участие в деятельности гагаринцев. Организация активно сотрудничает с пенсионерами.

Глава Вышневолоцкого района рассказал нам об инициативе, направленной на повышение политической грамотности в школах: «Уже третий год у нас очень серьезно работает так называемый клуб молодого избирателя. Он есть практически в каждой школе. Есть даже часы, в которые мы преподаем, для чего избираем и как избираем. Есть тренинги, деловые игры, свои выборы лидера школы. Учим народ правильному подходу, объясняем, что такое выборы, когда действительно с этим соприкасаешься. У нас есть уже выпускники, которые достигли восемнадцатилетнего возраста и которые уже были членами комиссии, занимались избирательной деятельностью. Мы как бы готовим для этого кадры, причем очень серьезно, и такая практика начинает складываться уже и в области. 26 февраля будем подводить муниципальные итоги по району, поощрять и награждать лучших активистов».

В каждом городе есть дом детского творчества с секциями и кружками, где обычно занимается большинство детского населения (около 70%). Часто активную деятельность ведут дома культуры. В Демидове нам рассказывали о попытке организовать обучение компьютерной грамоте, где в роли преподавателей выступали бы дети. В Велиже хотели организовать группы экономической направленности, в которых предприниматели делились бы опытом с детьми. Однако из-за непредсказуемости рабочего графика бизнесменов эта инициатива угасла.

Мы почти не встречали интересных примеров дополнительного образования: в большинстве случаев это воскрешение организаций советского образца — кружки прикладной направленности, спортивные организации и т.п. Однако хотелось бы упомянуть один пример. В селе Шипуново исследователи встретились с местным бизнесменом, основным деловым интересом которого

является торговля мебелью. Недавно он основал некоммерческую организацию по проведению дополнительного обучения. Схема ее работы была проработана детально. Бизнесмен планирует собрать группу специалистов (в том числе из высшей школы) для исследования ресурсов района и оказания помощи местным предпринимателям и представителям администрации в составлении бизнес-планов для привлечения инвестиций. Затем эти специалисты должны будут заняться дополнительным целевым образованием школьников и сельской молодежи, готовя их к участию в будущих проектах. На сегодняшний день он уже организовал курсы повышения компьютерной грамотности для местных жителей. В дальнейшем планируется привлекать школьников к преподаванию на этих курсах (кстати, это уже делают в Вышневолоцком районе). Вся деятельность носит исключительно некоммерческий характер, практически «за идею». Тем не менее при определенных условиях она вполне может оказаться прибыльным бизнесом. Пример примечателен тем, что он демонстрирует настоящую спонтанную самоорганизацию, потенциально очень конструктивную.

Общественная активность жителей сельских поселений (например, села Шипуново) гораздо заметнее, чем в других видах муниципалитетов. Мы склонны видеть в этом подтверждение негативного влияния на местное общество «притяжения» крупных городов. Кроме того, ресурсов в крупных муниципалитетах больше, экономическая состоятельность выше, что также не способствует росту общественной активности по сравнению с сельскими поселениями.

Любопытная беседа состоялась с директором дома детского творчества в Козельске. Когда речь зашла о качестве образования (на местной швейной фабрике нам сообщили, что квалификация выпускниц училища очень низка), она поведала нам о крайней непереворотливости системы формального образования. Местные профессиональные училища выпускают невостребованных специалистов по устаревшим образовательным стандартам. В то же время имеется возможность ликвидировать образовавшийся дефицит кадров при помощи дополнительного образования. Этому мешает квалификация местных учителей, не позволяющая им самостоятельно разработать соответствующие программы.

В некоторых городах при школах есть подсобные хозяйства, где ученики работают вместе с учителями. Деятельность таких хозяйств характеризовали довольно противоречиво: эксперты из образовательной сферы оценивали ее как хорошее подспорье, а не причастные к школе респонденты выражали сомнение в их ценности. Мы склоняемся, скорее, к первому варианту: все же, на наш взгляд, несмотря на возможную пристрастность, эксперты из области образования заслуживают доверия.

Из более-менее примечательных форм экономической активности можно отметить кустарное производство традиционных изделий, ориентированное на спрос туристов (Кологрив).

Бытующее среди населения отношение к власти парадоксально. С одной стороны, она близка: почти все знакомы с главой администрации, хотя бы

«шапочно». Факты коррупции обычно хорошо известны населению. Однако жители не ощущают в себе силы повлиять на происходящее. Очень часто, даже от предпринимателей, можно услышать в ответ на вопрос «А пытались ли вы как-то взаимодействовать с властью в решении своих проблем?» слова: «А зачем туда ходить? Что они могут сделать? Им до нас дела нет». Часто дальнейшая беседа выявляла полную неосведомленность людей о реальном положении вещей. Например, в Демидове предприниматели жаловались на отсутствие земли в городе, хотя перед этим глава поселения рассказывал о том, что у них есть множество участков на продажу. (Мы склонны верить последнему, поскольку его слова подтверждались другими людьми, да и мы сами видели некоторые участки.) Наши наблюдения согласуются с общероссийскими результатами: «В совокупности меньше 40% опрошенных полагают, что их жизнь в основном зависит от местной власти»²¹.

Часто важную роль во взаимодействии с властью и решении хозяйственных проблем играют «уличкомы» и «домкомы», выступающие в роли посредников между администрацией и жителями улицы или многоквартирного дома. Они лоббируют интересы населения, доносят до людей решения администрации и разъясняют их смысл. Многие руководители высоко оценивают роль этих комитетов в управлении территорией. Уличные комитеты не наделены формальными обязанностями и действуют только на основании устной договоренности с соседями.

Среди социальных зол наиболее существенное — алкоголизм. Дело в том, что самые «трезвые», как правило, уезжают на заработки в города. Более предприимчивые и мобильные люди не задерживаются в угасающих селах. С ними уходит и «успешный образец» для подрастающего поколения. В последнее время в связи с кризисом число пьющих людей повсеместно растет. По этому поводу можно процитировать главу Кологривского района: «Алкоголь у нас, как и везде, присутствует. На мой взгляд, здесь следующие причины. Как еще Ленин писал, что это зло можно победить тогда, когда государство откажется от своей прибыли, получаемой от торговли. Потом это безысходность. Вообще, человек перестает пить, когда его зарплата не менее 500 долларов. Это не наш стандарт, а стандарт западного уровня. Когда у него появляются средства на элементарное существование и он имеет возможность что-то отложить, тогда появляется стимул. Когда у человека зарплата 5—6 тысяч, то ее не на что откладывать, а хватает ее только на плохую водку».

Проблема наркомании существует в более крупных поселениях, особенно расположенных вдоль трасс или вблизи традиционных проблемных мест (наркотических перевалочных пунктов, цыганских поселений и т.п.). Трудно сказать, какой фактор играет главную роль в распространении наркомании — расположение города на трассе (цыгане, сниженные издержки наркоторговцев) или его масштабы, которые, в свою очередь, зависят от удаленности от транспортных путей. Такая ситуация характерна, например, для Искитима,

²¹ Федоров В. Более половины россиян не считают, что местное самоуправление — это «их» власть // Муниципальная власть. — №1. — 2009. — С. 64 — 70., стр. 64.

но не для Кольцово, для Зубовой Поляны, но не для Козельска, для Вышнего Волочка, но не для Старицы.

Вопрос о присутствии представителей организованной преступности в структурах муниципалитетов остается недостаточно выясненным. Во-первых, тема сама по себе очень сложна, во-вторых, значение данного фактора для общественной и экономической жизни существенно снизилось по сравнению с периодом 1990-х годов. Однако, по некоторым свидетельствам, преступное сообщество представляет серьезную силу в городах с населением больше 10 тыс. человек или в поселениях, через которые идет поток ценных ресурсов (например, в Качканаре). Между тем явная уличная преступность, как и демонстрация людьми принадлежности к преступному миру, повсеместно существенно снизилась по сравнению с тем же периодом 1990-х годов.

Важным нюансом настроения общества является, на наш взгляд, недоверие к местной власти. Такое отношение, по мнению экспертов из администрации, поддерживается СМИ, а в некоторых случаях даже губернаторами (например, в Костромской области). Например, СМИ заявляют: местная власть не исполняет доверенные ей полномочия, но сообщают, что она просто не может этого сделать. По словам наших респондентов, СМИ последовательно создают образ представителей местных властей как коррупционеров, неэффективных и непрофессиональных руководителей. Вот что говорит глава Галичского городского округа А.А. Маслов: «Каждый год поднимается стоимость оплаты за газ, за энергию. Соответственно, мы поднимаем оплату за коммунальные услуги. Кто подписывает распоряжение? Кого считают виноватым? Меня. Подняли арендную плату на землю, кто виноват? Маслов. Не пришел автобус вовремя, кто виноват? Маслов. Не выдали вовремя зарплату, кто виноват? Опять он. Большая очередь в больнице, кто виноват? Опять он». Почти теми же словами характеризует ситуацию бывший глава Шипуновского района: «Телевидение уничтожает уровень МСУ. Оно показывает, что местные власти во всем виноваты, не выполняют своих задач, некомпетентны и погрязли в коррупции. На прошедших недавно в Алтайском крае выборах из 19 глав районов сменилось 15. На муниципальном уровне население “выливается” за то политическое безобразие, которое происходит у нас в стране (имеется в виду пародия на президентские выборы и назначение губернаторов)».

Данная ситуация демотивирует местных руководителей и мешает установлению конструктивных отношений в муниципалитетах. Глава городского поселения Кологрив, рассказывая о множественных и часто анекдотических требованиях к нему местных жителей, сетовал: «Зачем мне это надо? У меня девять специальностей, по каждой из которых я буду получать гораздо больше денег, чем на этой должности. А им еще по телевизору рассказывают, что я у них ворую, повышаю тарифы на ЖКХ и так далее. В прошлом году было неформальное совещание глав поселений, чтобы подать заявление об уходе с работы, всем одновременно. Удержало только то, что если бы мы ушли, не состоялась бы программа по обновлению жилых помещений, второе — то, что если уйти, будет год без власти, пока появятся новые выборы. Нормальные

люди сейчас во власть не пойдут. Либо пойдут глупые, которые не понимают, что власть — это очень тяжелая работа. Кстати говоря, почему я пошел сюда, у меня и тогда не было желания идти, я воспитан в советское время. Я был заведующим отделом образования, с главой района у меня не было взаимопонимания. Я объяснил, что с ним работать не буду. Хотел уйти в бизнес, но когда объявили выборы, я посмотрел список кандидатов. При таком раскладе город возглавил бы кочегар. "Вова-корова" прозвище (у нас в Кологриве у каждого есть свое "погоняло", у всех местных). Я, говорю, не хочу жить в городе, где главой будет "Вова-корова"».

Содействие органов муниципального управления развитию общественной солидарности

Если сузить понятие общественной солидарности до гражданской активности населения в формах негосударственных (НГО) и некоммерческих (НКО) организаций, то можно с некоторой уверенностью говорить об их поддержке местными властями.

Формально местная власть учреждает и поддерживает НГО и НКО. Ее любимыми детищами оказываются ассоциации местных предпринимателей, территориальные и жилищные товарищества. Но это как раз те институты, которые местная власть обязана создавать по приказу, а не по необходимости или своему желанию. Потому во многих случаях подобные организации, в отличие от середины 1990-х годов, не действуют.

Муниципальные служащие, а часто и их руководители, неохотно раскрывают информацию о числе и персональном составе зарегистрированных в муниципалитете общественных организаций. Дело в том, что многие из них существуют благодаря отдельным энтузиастам. Оказываемая муниципалитетами поддержка чаще смехотворна не только с финансовой (до нескольких сотен рублей в год), но и с материальной точки зрения (выделяются малоприспособные или совсем непригодные помещения, имущество).

Такие организации нужны местной власти исключительно для двух целей: как осязаемый отчетный показатель для региональной власти и как «карманная» структура на случай необходимости (выборы, борьба с противниками и пр.), способная стать козырной картой руководителя администрации или председателя совета.

Но такие задачи местная власть ставит не часто, не умея мыслить на перспективу. Это доказывает тот факт, что власть не поддерживает конкуренцию среди местных СМИ или всеми средствами препятствует ей, удовлетворяясь единственной районной газетой и одним телеканалом. Только острое соперничество, возникающее на административном поле, приводит к появлению «независимых» или «оппозиционных» СМИ. Обычно их тем больше и активность их тем выше, чем сильнее конкурент действующего главы.

Во всякого рода творческих организациях, особенно если они сотрудничают с домами культуры и библиотеками, финансируемыми из областного бюджета, местная власть совсем не заинтересована.

Любопытна высокая активность многих муниципальных администраций в поддержке спорта, в частности строительства спортивных сооружений. Это явление заслуживает отдельного исследования. Даже «бедные» муниципалитеты любят выделять существенные суммы на спорт и организацию праздников. Если со вторым все понятно — там главную роль играет тема социальной ответственности бизнеса, то в первом случае ситуация не совсем ясна. Так, в 2008 г. на развитие спорта в Вышнем Волочке были выделены 16 млн руб., из которых 14,5 млн пошли на содержание футбольного клуба «Волочанин Ратмир». Такая пропорция объясняется тем, что мэр города Хасаинов, являясь на общественных началах тренером этой футбольной команды, вкладывает в нее не только душу, но и большие средства.

Сформировавшаяся еще в 2006 г. гипотеза о солидаризирующей роли библиотек в малых муниципалитетах, особенно в селе, находит свое подтверждение в наших поездках. Чем меньше муниципальное образование, тем более весомую роль в жизни местного общества играют библиотекарь и библиотека, которая превращается в настоящий клуб. При этом здание дома культуры часто стоит заколоченным, либо его продают, либо от него остаются лишь головешки после пожара.

Во всех наблюдаемых нами случаях становление общественной активности проходило при поддержке или по инициативе главы поселения (редко местного совета). Таким образом, очевидна роль личностного фактора, способствующего или препятствующего развитию местного гражданского общества.

Одна из главных проблем малых городов — дефицит конструктивного социального опыта и преобладание опыта негативного. В значительной степени именно этим явлениям мы обязаны низким уровнем самоорганизации населения, непосредственным элементом которой являются институты гражданского общества. Как мы видели в посещаемых городах, проявления гражданской активности редки, а охват населения неширок. Слабо влияние общественных организаций на жизнь муниципалитета. Большая часть населения пассивна. В этом отношении показательна ситуация с товариществами собственников жилья, которые стали трудной проблемой для большинства глав администраций. В соответствии с предписаниями федерального закона 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»²², для получения финансирования этой сферы деятельности требуется создать определенное число ТСЖ. Поэтому главам администраций приходится агитировать людей лично, буквально принуждая их создавать товарищества.

Дополнительным фактором, усугубляющим ситуацию, стали резкие преобразования последних лет. Разрушение традиционного уклада жизни и формальных институтов, которым не было предложено адекватной замены, привело к еще большему снижению доверия общества к власти. Естественные восстановительные общественные силы (такие, как институты передачи и накопления социального опыта, гражданского общества и т.п.) были подавле-

²² О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства / Федеральный закон от 21.07.2007 г. №185-ФЗ (ред. от 09.04.2009 г.)

ны (негативный социальный опыт), в результате нынешняя ситуация оказалась законсервированной и мы наблюдаем формирование колеи общественного развития в виде порочного круга²³.

3.4. МЕСТНЫЙ БИЗНЕС В СФЕРЕ ИНТЕРЕСОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Как исследователей нас интересовали муниципалитеты, на территории которых располагаются крупные предприятия и учреждения или организации федерального значения (Таганрог и Качканар, Козельск и Анапа, Кольцово и Искитим). Отмечено, что в своем взаимодействии власти и бизнес делают акцент на средние и малые предприятия и организации, возникшие на местной почве и тесно сросшиеся с ней. В связи с этим мы не анализировали взаимосвязи муниципальной власти и крупного бизнеса, тем более что они почти всегда носят опосредованный характер и надежно спрятаны от глаз общественности и исследователей.

В небольших муниципалитетах основная занятость населения, не считая бюджетной сферы и отходничества, приходится на сферу услуг и область специализации местного бизнеса (например, в Солигаличском и Кологривском районах — это лесодобыча, в Шипуновском, Велижском, Демидовском и Козельском — сельское хозяйство, в Светлогорске и Зеленоградске — сфера рекреационных услуг).

Степень развития предпринимательства (бизнеса, производящего товары и услуги) в городе и районе невелика, при этом бизнес слабо либо вовсе не поддерживается местной властью. Население уже перестало осуждать предпринимателей, по крайней мере на словах, но готово идти разве только в торговцы, но отнюдь не в бизнесмены.

Активность местного бизнеса проявляется преимущественно в торговле (коммерция). Соотношение производителей (предпринимателей) и продавцов (коммерсантов) среди зарегистрированных бизнесменов почти везде составляет шокирующую пропорцию — 1:50 (на одного производителя товара 50 торгующих), а иногда даже 1:100.

В подавляющем числе случаев формой бизнес-активности является ИЧП, тогда как формы ООО, ОАО, ЗАО — редкость. Из немалого числа зарегистрированных фермеров или крестьянских хозяйств реально функционируют единицы.

Попытки успешного самостоятельного развития (в сфере торговли, услуг или производства, в том числе сельскохозяйственного — пригородного) можно пересчитать по пальцам. По отзывам предпринимателей, фермеров и торговцев, местных условий для развития бизнеса недостаточно, потому он

²³ Аузан А. А. Не выходя за порог. Публичная лекция в клубе О.Г.И. / www.carnegie.ru/ru/pubs/media/71992.htm

пребывает в состоянии стагнации и не развивается ни финансово, ни технологически.

В удаленных от мегаполисов городских и сельских поселениях местный малый бизнес пребывает в зачаточном состоянии. Стадный рефлекс, характерный для местных бизнесменов, способствует распространению однородных видов деятельности (если это лесопилки, то 5–10 на небольшой поселок), резко сужает линейку предлагаемых продуктов (не только производимых, но и продаваемых; обычная картина — во всех магазинах муниципалитета строго один и тот же ассортимент товаров) и усиливает внутреннюю конкуренцию.

Не во всех районах и городских поселениях созданы ассоциации или советы предпринимателей, а те, что есть, часто носят номинальный характер. В городских округах такие организации обычно имеются, а в сельских поселениях их нет, поскольку вся общественная активность сельских бизнесменов концентрируется в районе. В тех муниципалитетах, где экономическая жизнь более активна (Таганрог — портовый город, Солигалич, рядом с которым расположен крупный завод, Искитим — центр цементного производства Западной Сибири, Качканар — моногород с крупнейшим ГОКом), существуют серьезные предпринимательские организации, созданные по инициативе бизнесменов, а не региональных властей. Так, руководитель экономического отдела администрации Таганрога рассказал о деятельности фонда поддержки предпринимателей: «Фонд поддержки предпринимателей занимается тем, что, первое, говорит предпринимателям в средствах массовой информации. На сегодняшний день объявлен конкурс администрации Ростовской области о финансировании, о субсидировании процентной ставки по кредитам коммерческих банков. Если вы хотите участвовать в этом конкурсе, подавайте документы. Если вы не можете оформить документы, мы поможем вам оформить. У нас есть опытные юристы и так далее. Дальше он ходатайствует об этих проектах в администрации области, и, естественно, предприниматели не ездят туда, они уже получают готовые деньги — перевели и все. Это муниципальная структура, потому что предприниматели — наши, во всяком случае — не хотят связываться с властью, они не верят в эти бюджетные деньги. Была создана такая структура (она уже давно создана), которая вошла в доверие, которая работает и помогает получать эти деньги для предпринимателей».

В Солигаличе, где главой района долгие годы был предприниматель, умевший содержать его в хорошем состоянии, почти все районные депутаты — бизнесмены, поэтому очевидно, что принимаемые ими решения отвечают интересам предпринимателей. Так, определяемый на местном уровне коэффициент единого налога на вмененный доход вырос всего на 5% (что совсем немного по сравнению с другими районами).

Роль предпринимательских организаций и их активность закономерно возрастают в экономически более процветающих районах. В Вышневолоцком районе налажено взаимодействие средних и крупных предприятий с главой района: «Вышневолоцкий район за 2008 год привлек около 900 миллионов рублей инвестиций, в 2007 — около миллиарда рублей, притом что 2004–2003 — 80–100 миллионов рублей инвестиций. То есть мы достаточно неплохо

увеличили этот показатель, потому что начали работать с бизнесом немножко по-другому. Я и сам оттуда, если честно, поэтому здесь у нас работа идет достаточно серьезно: постоянно собираем предпринимателей и работаем с ними. У нас есть еще такой неофициальный совет директоров — это все крупные и средние предприятия, с которыми мы работаем по отдельности, потому что у них своя проблематика. Мы с ними работаем, собираемся, им это в удовольствие — раз в месяц придти пообщаться. Мы рассказываем им о политической ситуации в районе, в области и так далее. У них другие задачи, и они только из официальных уст могут это услышать. Мы говорим об общеэкономической ситуации в районе, о перспективах, каких-то инвестиционных предложениях которые поступают через районную администрацию».

Как уже отмечалось ранее, активность местного бизнеса высока там, где у власти стоят бывшие предприниматели, которые хорошо понимают его проблемы и стремятся развивать предпринимательство, получая выгоду для всего общества. И напротив, там, где руководителями являются представители сферы социального воспроизводства, местный бизнес часто попирается и облагается поборами. Главы администраций ведут себя по отношению к местному бизнес-сообществу, как нахлебники, видят в нем даже не дойную корову, а «дойного лося», которого кормить и холить не надо, а доить можно.

Администрация выигрывает от взаимодействия с бизнесом не только в экономическом, но и в политическом плане: «У нас есть отдельная структура при руководителе сельхозпредприятий. Вот здесь тоже мы работаем отдельно, потому что это как бы наш рупор в тех населенных пунктах, где есть сельхозпредприятия. Потому что это люди образованные, как правило, им доверяют, по отношению к другим людям в своих населенных пунктах они достаточно обеспеченные. И поэтому мы с ними тоже работаем отдельно. У нас есть общие мероприятия, которые мы проводим для всех руководителей, начиная от малого бизнеса» (из интервью с председателем районного совета депутатов Солигалича 3 марта 2009 г.).

За исключением самых мелких предпринимателей, большинство бизнесменов района лично знакомы с его руководителем. Естественно, в таких условиях часто возникают специфические неформальные связи между администрацией и бизнесом. В ряде случаев (Зубова Поляна, Вышний Волочок, Верхотурье) эти отношения могут выйти на первый план, и тогда возникает типичная ситуация сращивания власти и бизнеса. Важно отметить, что сегодня такую ситуацию нельзя разрешить без вмешательства внешних сил (губернатора, стороннего капитала). Местные жители — и граждане, и ущемленные конкуренты — не имеют легитимных возможностей (или не знают об их существовании) повлиять на «распределяющую коалицию». Примечательно, что в Зубово-Полянском районе цены в среднем выше по сравнению с соседними районами. Это последствия сращивания власти и бизнеса, связанные с неэффективным распределением ресурсов и монопольным положением предприятий, принадлежащих главе района.

По большому счету, формы взаимодействия местной администрации с бизнес-сообществом крайне ограничены. По словам многих представителей

этого сообщества, призывы администрации к сотрудничеству с предпринимателями заключаются преимущественно в выпрашивании денег (на проведение праздника, реконструкцию памятника, уборку парка и т.п.). Традиционным требованием является оформление и уборка прилегающей к предприятию территории (хотя оно почти всегда включено в договор аренды).

Глава Вышневолоцкого района рассказал о «социальной ответственности» малого и среднего бизнеса у него в районе следующее: «В среднем у нас каждый предприниматель помогает своему поселению в год на 7500 рублей. Что касается среднего бизнеса, то вот, например, нужно строить детский садик. Организовали некий пункт, кирпичный завод дает кирпич по себестоимости, строительная организация по-честному, с рентабельностью не больше 5%, будет осуществлять работы. Единственное, что это нужно совместить с законом о государственном и муниципальном заказе, но при условии их скидок, при условии правильного технического задания подготовленного администрацией, все сходится».

Отметим важный факт: сегодня в связи с кризисом и необходимостью сокращать издержки местная администрация обращается к бизнесменам с просьбами не проводить сокращения персонала. Насколько мы можем предположить, это вызвано, отчасти, тем, что уровень безработицы — отчетный показатель и его выгодно фальсифицировать. «Уровень безработицы во многих селах [Демидовского района] превысил по экспертным оценкам 50%, хотя официальная статистика указывает цифру 4–5% в среднем по сельской местности района»²⁴. Стоит отметить, что «добровольно-принудительное» взаимодействие в рамках так называемой социальной ответственности бизнеса сами предприниматели расценивают как абсолютно порочную практику. Иная социальная ответственность бизнеса, кроме уплаты причитающихся налогов, является дополнительным бременем и должна зависеть исключительно от доброй воли предпринимателя.

Заметим, однако, что встречаются такие формы добровольных социально направленных действий предпринимателей, как продажа продукции на рынке и предоставление услуг по льготным ценам и тарифам (по сравнению с ценами для юридических контрагентов) из-за низкой платежеспособности населения. Во всех малых городах и на селе широко распространена практика продажи продуктов и вещей «под запись» в счет будущей оплаты. В каждом магазине и лавке у продавцов имеются тетради, в которых они регистрируют купленные жителями в долг продукты. Тетради эти — недоступная социологам информационная база, очень ценная со всех точек зрения для изучения местного общества.

Существует широко распространенная и взаимовыгодная практика взаимодействия фермерских и крестьянских хозяйств с бюджетными заведениями. Бюджетные учреждения получают финансирование для закупки продук-

²⁴ Рудский В. В. Перемены в хозяйстве Смоленской области в конце XX — начале XXI веков / Смоленщина: триста лет перемен. Сборник научных статей. — Смоленск: Унивверсум. — 2008. С. 214–220.

тов питания, а фермерам выгодна продажа продукции крупными партиями. Ученики школ помогают фермерам по хозяйству (вместе с учителями выезжают на прополку или сортировку), за счет этого фермеры поставляют продукцию для учебных заведений по льготной цене (Велиж, Кологрив, Зубова Поляна). В Шипуновском районе (села Новосельское и Тугозвонovo) один фермер через службу занятости привлек детей к работам в летнее время. Зарплату платила служба занятости, причем размер выплат был довольно приличен для сельской местности — около 2500 руб. Эта договоренность была достигнута в основном усилиями главы поселения. Такую же практику освоили в Кологривском районе.

Многие решения, касающиеся местной экономики, принимаются на региональном уровне, потому главам муниципалитетов приходится действовать в нормативных рамках, определенных регионом. Наше исследование показало, что региональные власти не всегда отчетливо представляют себе последствия своих решений, а это значит, что диалог между муниципалитетами и регионами налажен не лучшим образом. Примером непонимания экономической конъюнктуры и перспектив районов может служить деятельность пресловутой администрации Костромской области. В Солигаличской районной администрации нам рассказали, что «...нынче нам помог — поселениям, по крайней мере, налог на арендные платежи за лесные участки. Губернатор поднял их против 2007 года в 2,6 раза, и у нас лесной доход вообще к нам не поступал от аренды, вот от этих платежей. Отдал нам 30%, и от этого район стал жить лучше. Но это сыграло чем плохо — тем, что наши лесники (то есть лесопромышленники) свою продукцию теперь не могут сбыть. Она уже неконкурентоспособна. У нас до Вологодской области всего 40 километров: там коэффициенты не поднимаются и лес стоит дешевле. И Архангельская область — в ней тоже. У нас лес в этом году не котируется».

Другой пример неэффективной поддержки сельского хозяйства нам привели в Кологривском районе той же области. До недавних пор там действовала своеобразная система поддержки молочного производства: при улучшении показателей (надоев) дотации на литр сданного молока снижались, что совершенно лишало производителей стимулов повышать надой. В настоящий момент схема изменена, и уровень дотаций хозяйствам остается постоянным при достижении определенных показателей. В дополнение к этому у «колхозов» отняли леса «сельхозназначения», которые выручали их в зимний период, позволяя покрывать долги, возникающие в результате сельскохозяйственного производства. Таким образом, усилиями региональной администрации созданы условия для принудительного банкротства оставшихся «колхозов».

В соответствии с законом 131-ФЗ на муниципалитеты возложена функция содействия развитию сельскохозяйственного производства, создания условий для развития малого и среднего предпринимательства. На деле рычагов для осуществления этого полномочия в руках администрации нет. По словам главы Кологривского муниципального района: «Если бизнес-сообществу не мешают, то это уже здорово, можно сказать, спасибо — это в конце концов и есть рынок. Налоговую нагрузку снижаем. Я могу сказать, что по земле, например, мы очень

осторожно подходим. Мы категорируем эти наши магазины, то есть мы стараемся делать: чем дальше от центра, тем дешевле. Мы прекрасно понимаем, что той выручки, которая есть, может не всегда хватать, поэтому здесь дифференцированный подход вплоть до того, что мы проводим круглые столы. Если уж не консультируемся, то, во всяком случае, советуемся с нашими предпринимателями, когда вступает вопрос о введении коэффициентов и чего-либо другого».

При этом бизнес-сообщество взаимодействует преимущественно с администрацией района, а не городского поселения, поскольку для предпринимателей районная власть, распоряжающаяся почти всеми ресурсами, существенно важнее городской. Как сообщил нам глава Кологривского городского поселения: «Частный бизнес никоим образом не зависит от городской администрации. У нас нет возможности воздействовать на частный бизнес. Раз в неделю или месяц приходит прокуратура и устраивает проверки у меня в кабинете, не устраивал ли я какие-то проверки в частном бизнесе, не давал ли я какие-то распоряжения в ущербление частного бизнеса. В городе открываются любые учреждения, к примеру магазины. Они с администрацией не согласовываются. Более того, мы не можем что-то делать с бизнесом. Нет законодательства, разрешающего это нам».

По словам опрошенных представителей администрации, в качестве стимулирующих мер разрешено применять только льготные условия аренды муниципальной собственности или такие «серые» схемы, как оформление собственности на земельные участки «задним числом». (Согласно этой схеме, покупатель начинает использовать землю до ее приобретения, оформляя ее в собственность постфактум. Таким образом, земля приобретается в рассрочку.) Однако по понятным причинам это довольно редкое явление.

В связи с большим числом служб и высокой степенью бюрократизации многих процедур, с которыми сталкиваются предприниматели (получение разрешений, оформление собственности на земельные участки, подготовка проектной документации), муниципалитеты городских поселений и районов приобрели специфическую обязанность, которую можно было бы назвать «централизующей бюрократической функцией». Суть ее заключается в том, что после обращения субъекта бизнеса администрация создает рабочую группу, которая привлекает все заинтересованные стороны (в том числе не подчиняющиеся муниципалитету государственные службы, действующие на его территории) для скорейшего решения проблемы. Эти проблемы могут носить достаточно разнообразный характер, но приведенные опрошенными экспертами примеры касались преимущественно отвода и оформления земельных участков и сдачи проектной документации.

При ближайшем рассмотрении централизующая бюрократическая функция является ни чем иным, как функцией минимизации транзакционных издержек, создаваемых самим законодательством. Таким образом, публичная власть привлекается для решения проблем, создаваемых ею самой. Правда, решать проблемы, надуманные государством, приходится низовой власти.

Несмотря на перечисленные формы взаимодействия, предприниматели все еще явственно выражают привычное недоверие к местной администра-

ции. Самым частым ответом на вопрос «Что муниципальная администрация может сделать для вас?» были слова: «Ничего», а самым частым ответом на вопрос «А какую помощь вы хотели бы получить от администрации?» было: «Главное, чтобы не мешали». Особенно это относится к самым маленьким предприятиям, и чаще всего к коммерсантам. При этом лишь очень малая часть респондентов, настороженно относящихся к администрации, взаимодействовали с ней продолжительное время, кроме первичной регистрации. Это свидетельствует об устойчивом недоверии к власти, характерном для всего местного общества.

Инновационный потенциал местного бизнеса на фоне его проблем

Местный бизнес пока делает первые робкие шаги к инновационному развитию. Но эти шаги заметны практически везде, особенно если понимать под инновационностью новизну технологий или продукции на местном уровне, а не делать сравнений с мировыми достижениями. Вполне рутинная для столицы технология может быть инновационной в местных условиях. Тем более, если она будет способствовать развитию местной экономики, что является второстепенным, но важным признаком инновационности.

Муниципалитеты различаются между собой по уровню развития малого инновационного бизнеса в десятки и сотни раз. Среди важнейших выявленных причин такого положения следует указать две. Первая – условия для инновационного развития, которые сложились ранее (обычно в советские годы) и образуют до сих пор плодородную почву для появления и формирования инновационных предприятий. Речь идет, прежде всего, о технологической среде (науке и наукоемком производстве) и, что много важнее, профессиональной квалификации работников и их восприимчивости к инновациям. Напротив, создание институциональных условий для развития инновационного бизнеса – бизнес-инкубаторы и технопарки – не представляется решающим фактором (на муниципальном уровне).

Вторая причина – способность и желание руководителей муниципалитетов содействовать развитию инновационного бизнеса. Выделяют две категории муниципальных руководителей, способствующих этому процессу: 1) бывшие директора предприятий, выживших и утвердившихся в 1990-х годах под их руководством; такие люди понимают трудности становления инновационного бизнеса и выгоды, которые он несет местной бизнес-среде и местному обществу; 2) представители редкого теперь советского партхозактива, вернувшиеся на посты глав местных администраций и осознающие креативный потенциал бизнеса такого рода. Это не значит, конечно, что любой представитель той или другой категории демонстрирует правильное поведение.

Очередной раз отметим, что наши наблюдения показывают: максимальный вред развитию местного инновационного бизнеса способны нанести муниципальные руководители, пришедшие во власть на волне демократических преобразований 1990-х годов и в середине 2000-х из «гуманитарных сфер» (образования, науки, здравоохранения, спорта, адвокатуры и т.п.). Обычно

таких руководителей характеризует демагогичность рассуждений и некомпетентность, сюда же можно добавить и их отношение к инновационному бизнесу. Нередко именно выходцы из этой среды демонстрируют примеры неумной алчности, следствием которой — особенно если она получает распространение в среде муниципальных служащих, — оказывается уход бизнеса из района, города.

Существуют, по-видимому, и другие важные причины, пока нами не выявленные. Есть примеры муниципалитетов, где оба указанных фактора присутствуют, а признаков бурного инновационного развития не наблюдается.

Местные предприниматели и торговцы часто не умеют планировать бизнес, предвидеть его возможности, рассчитывать риски и угрозы. Деловая хватка у таких людей есть, но она эгоистична и ситуативна, а это тоже не способствует, а препятствует развитию бизнеса.

Отношения местной власти и бизнесменов нередко носят неконструктивный характер. Распространенные стереотипы тотальной коррумпированности власти и некритичные оценки реальности приводят к формированию заведомо проигрышных стратегий взаимодействия с ней: ставка делается не на кооперацию ради достижения целей бизнес-проекта (поиск взаимовыгодных решений), а на преодоление противодействия и стремление не контактировать (урвать и не попасться). Способность к конструктивному взаимодействию с властью демонстрирует незначительная доля местных предпринимателей и торговцев.

Большая часть среднего и крупного по местным меркам бизнеса (а может быть, и весь местный бизнес, за исключением мелкой торговли) принадлежит «москвичам». Под этим обозначением скрываются жители крупнейших городов страны. Интерес к местным проблемам у таких бизнесменов полностью отсутствует, интерес к приобретенному бизнесу, если он сразу не приносит хорошей прибыли, — тоже, поэтому в немалом числе муниципалитетов есть загубленные активы (оборудование, машины, здания, земли и т.п., что мы наблюдали, например, в Качканаре и Кологриве), которые не доступны населению и не приносят никакой пользы (даже налоговых сборов) местной власти.

В ответ местная власть обычно ставит себя в амбивалентную позицию: негативизм по отношению «варягам» и нежелание помогать развитию «захваченного чужаками» бизнеса сочетается с поисками их покровительства и финансовой поддержки, упаковываемых в местно-понимаемые формы социальной ответственности бизнеса.

В качестве основных проблем местного бизнеса отметим такие, как проблемы территориального размещения, обостренные низкой производительностью труда и острым кадровым голодом.

В малых городах и сельской местности живет много людей, которых удерживают там жилье, работа или инерция. Производительность сельскохозяйственного (и не только) труда невысока. Даже при небольшом ее росте высвобождаются огромные трудовые ресурсы, которые надо куда-то переместить. Например, в Шипуновском районе Алтайского края передовой фермер за счет

повышения производительности труда сократил число работающих в выкупленном им хозяйстве с 320 до 40 человек. Мало где сейчас есть предприятие, способное обеспечить этих людей работой. Отсюда вынужденная трудовая миграция или безработица.

Проблема размещения производства, обусловленного нерыночными факторами, остро стоит перед многими местными предпринимателями. Социально-ориентированная политика иной раз не позволяет закрыть нерентабельное производство, занятость ради занятости становится приоритетом и превалирует над вопросами экономической целесообразности²⁵. Это повышает уровень непроизводительных издержек, способствует растрате ресурсов и ведет в долгосрочной перспективе к упадку. Тем не менее «близорукая» цель сохранить рабочие места или традиционный образ жизни остается на первом месте в программах муниципального развития и принуждает предпринимателей выполнять эту задачу, по сути, разоряя их. Такие предприятия висят грузом на местной экономике, оттягивая ресурсы (человеческие и материальные) в менее производительные проекты.

Проблему неоптимального размещения производства усугубляет проблема инфраструктурная: отсутствие хороших дорог является фактором, существенно снижающим конкурентоспособность местного бизнеса. Отсутствием дорожной инфраструктуры обусловлена низкая привлекательность сельских и туристических районов (например, в пределах смоленского Поозерья, рекреационной зоны, расположенной на территории Демидовского района).

В Вышнем Волочке есть рыбная ферма на «сталинских» прудах (существовавшая еще с советских времен и в плачевном состоянии перешедшая в 2002 г. к нынешним владельцам). Объемы производства там небольшие — преимущественно для местного рынка (не дальше Твери), потому что в Москве и Санкт-Петербурге сильная конкуренция (туда везут «южную» рыбу, которая стоит вдвое дешевле). Кроме того, отсутствует подходящий транспорт, чтобы далеко возить свою рыбу. Параллельно с выращиванием рыбы предприниматели пытаются организовать рыбалку и охоту, строят базу отдыха. Кстати, живут они (это семейный бизнес) в деревне Пыльга, рядом с которой расположены пруды. С местным населением стараются жить мирно, потому что к ним как к чужакам («москвичами», «питерцам») отношение негативное.

Низкая культура труда, технологическая и экономическая отсталость, нерациональная политика властей, «социальная ответственность» бизнеса — эти и многие другие факторы приводят к тому, что производительность труда в сельском хозяйстве и в промышленности малых городов значительно ниже, чем в аналогичных по климатическим условиям западных странах. Невелика производительность труда и в производстве. Предприятия помимо проблем с организацией производства несут упомянутую «социальную нагрузку», поддерживая множество рабочих мест, вне зависимости от соображений экономической

²⁵ Жданова З. С. Банкротство организаций и экономические интересы области / Смоленщина: триста лет перемен. Сборник научных статей. — Смоленск: Универсум. — 2008. — С. 177 — 180.

целесообразности²⁶. Страдающие от множества проблем (среди которых одна из важнейших — дефицит кадров), фирмы не могут выплачивать конкурентную зарплату, а это, в свою очередь, усугубляет кадровый вопрос.

Обратимся вновь к проблеме кадров. Важным фактором, усугубляющим ее, является несовершенство системы образования, низкий уровень специалистов, выпускаемых образовательными заведениями. Упомянем ситуацию, описанную успешным бизнесменом из Демидова: из семи приглашенных им выпускников Смоленского аграрного вуза пятеро почти сразу были уволены из-за полной профнепригодности. «Я не знаю, что и как им читают, но что они азов не знают в сельском хозяйстве — выяснилось сразу, — говорит эксперт, — их надо учить с самого начала и по новой».

Другой пример — швейная фабрика в Козельске. Руководство предприятия нашло способ использовать низкоквалифицированный труд швей. По сути, здесь организовали типичный фордовский конвейер: процесс разбит на минимальные операции, выполнение которых практически не требует квалификации. По трудовым издержкам в структуре себестоимости продукции это, естественно, дороже, чем полностью автоматизированное производство. Однако с учетом этапа внедрения автоматизированная система обойдется намного дороже, так как требует крупных начальных вложений. Другая «выгода» от нынешней организации труда — высокий уровень занятости²⁷.

Препятствия процессу формирования слоя эффективных собственников, чинимые местной властью, вызваны сложившейся на сегодняшний день институциональной ситуацией, прежде всего отсутствием рынка земли и неразвитостью механизмов стимулирования.

Сегодня земельное законодательство чрезвычайно запутанно и полно лагун²⁸. Мы не будем подробно останавливаться на этом вопросе, он представляет собой тему отдельного глубокого исследования. В той сфере законодательства, которой касалось наша работа, мы можем обратить внимание на неадекватное распределение полномочий по управлению землей. Так, по словам главы городского поселения Кологрив, а также сити-менеджера Светлогорска, «бесхозная» земля без построек (даже на городских территориях) принадлежит государству, а полномочия распоряжаться ей переданы району. В дополнение отметим только, что оборот сельскохозяйственных земель сопряжен с огромными транзакционными издержками, зачастую носящими запретительный характер²⁹. Косвенно об этом свидетельствует и

²⁶ Кстати, сейчас, во время кризиса, многие (в том числе и муниципальные управленцы) отмечают, что предприятия увольняют «лишних» работников, которых они взяли в хорошие времена без особой необходимости. В то же время, поскольку безработица является отчетным показателем, местные власти прилагают максимальные усилия к тому, чтобы сохранить как можно большую занятость, просят предприятия не проводить сокращения.

²⁷ Мы заключили слово «выгода» в кавычки, потому что рост издержек, приводящий к повышению стоимости продукции, снижает ее конкурентоспособность. В долгосрочном периоде это может привести к плачевным последствиям для предприятия и для городской экономики.

²⁸ Сборник по законодательству «Земельный кодекс», гл. 4, 2008 г.

²⁹ В частности, по этому поводу: Шагайда Н. Закон земле не указчик // РГ-Бизнес. — №696. — 7 апреля 2009 г. — <http://www.rg.ru/2009/04/07/zemlya-gazeta.htm>

тот факт, что у многих предпринимателей, в частности сельскохозяйственных, земля находится только в аренде и во многих случаях муниципальные власти активно препятствуют переводу ее в собственность (Алтайский край).

Отсутствие возможностей по стимулированию эффективных собственников. Такие возможности могли бы на определенных условиях, исключающих возможность «несправедливого» присвоения, позволить муниципалитетам привлекать инвестиции и мотивировать местный бизнес. Но сегодня у глав районов и городов их практически нет. Во-первых, не позволяет законодательство, во-вторых, — скудность собственных бюджетов (слишком дорого оказывать поддержку). На наш взгляд, возможности по стимулированию эффективных собственников необходимо сконцентрировать именно на низовом уровне управления — там, где взаимодействие между собственником и властью наиболее тесное.

Преференции, оказываемые крупным хозяйствам. Государственная политика направлена на поддержку крупных сельскохозяйственных предприятий. Им проще взять кредит, они получают лучшую цену за свою продукцию. Вместе с тем крупные хозяйства далеко не всегда столь эффективны по сравнению с небольшими. В определенных условиях именно небольшие хозяйства наряду с качеством продукции могут обеспечить достаточный уровень инновационной активности и гибкости. Есть основания утверждать, что ориентированность на крупные сельскохозяйственные предприятия в значительной степени диктуется сильным аграрным лобби. А оно как раз и состоит преимущественно из владельцев крупных хозяйств.

Низкая покупательная способность населения — проблема чаще всего для коммерсантов. Она естественно проистекает из низкой производительности труда и общей экономической ситуации в районах. Являясь всецело следствием описанных ранее трудностей, низкая покупательная способность населения, в свою очередь, становится проблемой для развития сферы услуг.

На сегодняшний день в охваченных исследованием муниципалитетах взаимодействие местного бизнеса и власти неконструктивно. Причиной тому является как недостаток институциональных механизмов взаимодействия, так и нехватка опыта у обеих сторон. В то же время видны и перспективы: во-первых, бизнес имеет большой потенциал социальной активности, что при эффективной конкуренции способно сделать его одним из важнейших субъектов социального контроля, союзником и сотрудником местной власти.

Во-вторых, бизнес может взять на себя многие функции администрации в рамках частно-муниципального партнерства (по аналогии с частно-государственным партнерством), хотя пока мы почти не встретили таких примеров. Тем самым партнерство повысит эффективность услуг, предоставляемых бизнесом.

Шагайда Н. Земельный «оброк» Фемиды // РГ-Бизнес. — №582. — 28 ноября 2006 г. — <http://www.rg.ru/2006/11/28/zemlya.html>

Шагайда Н. Земля в наследство // РГ-Бизнес. — №486. — 23 ноября 2004 г. — <http://www.rg.ru/2004/11/23/zemlja.html>

В-третьих, институты передачи социального опыта могут быть объектом бизнес-активности. Какие перспективы уже видятся? Это, например, и дополнительное образование (уже развивается в Качканаре), и платные информационные услуги (повсеместно имеют место, хотя предпринимаемые попытки на удивление робкие, несмотря на отсутствие конкурентной среды).

В-четвертых, само по себе наличие в местном обществе сильных хозяев является примером, разрушающим стереотипы пассивной адаптации.

РЕЗЮМЕ

Структура муниципальной власти и ее взаимодействие с органами государственной власти.

Как муниципальный уровень власти организационная структура муниципального района не эффективна. Функционально она по-прежнему соответствует низовому уровню государственной власти, которому приписаны чуждые ему дополнительные функции, не обеспеченные ни административно, ни ресурсно.

Структура органов управления городских (в малых городах) и отчасти сельских поселений избыточна для исполнения возложенных на них функций и во многом дублирует работу районных властей, не имея для этого ни финансовых, ни административных ресурсов. При этом органы управления малых городов и сельских поселений повсеместно не обеспечены квалифицированными кадрами.

Нежизнеспособность организационной структуры сельского поселения обусловлена большим числом привнесенных и навязанных муниципальным районом функций, чуждых природе и духу местного сельского самоуправления и не обеспеченных кадровыми и административными ресурсами.

Значительная часть административной работы связана с задачами учета и отчетности, а не с управлением местным обществом. По сути «низовой» муниципальный уровень, в реальности образуемый городскими и сельскими поселениями, исполняет функции не управления, а регистрации и отправки отчетности на вышестоящий уровень государственной региональной власти. Эта деятельность бессодержательна, поскольку не имеет отношения к ресурсам, «освоение» которых требует отчетности, что лишает смысла работу значительной части муниципальных служащих.

Организационная структура городского округа в наибольшей мере адекватна целям и функциям муниципального управления. При этом следует говорить, по меньшей мере, о трех *подвидах* городских округов, имеющих разное значение для муниципального развития: муниципалитеты больших городов (мы их не исследовали), муниципалитеты средних и малых городов, в состав которых вошли бывшие сельские районы и муниципалитеты в границах городской черты.

Округа, сформированные в середине 1990-х годов (как правило, в границах города), находятся в серьезном противостоянии с муниципальными районами,

на территории которых они располагаются. Это проявляется в возникновении и эскалации административных и политических противоречий двух муниципальных администраций, «посаженных» на территории одного города.

Наилучшие условия для развития и максимальный потенциал жизнеспособности имеют округа, образованные в границах прежних административных районов или, по крайней мере, на территории, значительно превосходящей городскую территорию, ограниченную генпланом.

Влияние муниципальной власти на развитие общественной солидарности.

Муниципальное управление почти повсеместно *не базируется* на местном самоуправлении. Процесс передачи государством функций управления местному обществу не только *не развивается*, но, скорее, сворачивается, если сравнивать даже с недавним временем. Признаки взаимодействия местного самоуправления с муниципальными структурами наиболее заметны в сельских поселениях и городских округах. Они слабее в городских поселениях, несмотря на вроде бы оптимальную среду. Такие признаки никак не проявляются на уровне муниципальных районов, администрации которых опосредованно (через администрации поселений) взаимодействуют с местным обществом.

Гражданская активность населения, особенно политическая, выражена очень слабо. Местная власть даже на уровне поселений практически не способствует развитию элементов гражданского общества, хотя объективно заинтересована в этом.

Частные цели (стремление быть избранным на должность) или нужда в ресурсах (средствах на капитальный ремонт жилья) заставляют представителей органов управления активизировать общественную деятельность населения, но она не укоренена, не поддерживается властью, ситуативна и в итоге бесплодна.

К немногочисленным формам общественной активности, порождаемым самим местным обществом (это преимущественно садовые, жилищные, этнокультурные, краеведческие движения), органы муниципальной власти применяют две стратегии: *прополку и прививку*.

Первая незамысловата — контроль и поддержание местной общественной активности на безопасном для администрации уровне вследствие общераспространенного убеждения, что из местных активистов вырастают опасные конкуренты. Механизмы воздействия включают «угнетающую ресурсную подпитку» (на развитие общественной деятельности «жертвуются» смехо-творные финансовые средства) и жесткое ограничение доступа к информационным и материальным ресурсам (возможностям информировать население о своей деятельности, получении помещений, оборудования и материалов).

Вторая стратегия хитроумнее: движение жителей, находящееся в стадии становления, «подкармливают» и затем «прививают», то есть целиком или частично переориентируют на нужный вид деятельности (обычно на участие в местной политической борьбе, иногда на срочное выполнение «государственного заказа»).

В целом, мы вынуждены констатировать, что муниципальное управление не только не опирается на местное самоуправление, но во многих отношениях противостоит ему. Органы муниципального управления стремятся ассоциировать себя с государственной властью, и это стремление крайне активно поддерживает региональная власть.

Влияние муниципальной власти на развитие местного предпринимательства.

Аналогичны формы взаимодействия муниципальной власти и местных бизнес-сообществ, сложившихся уже к концу 1990-х годов. Доля экономически активного населения, занятая в коммерции или реальном секторе, составляет существенную часть — до 10%. Широкую базу поддержки этого сообщества образует *отходничество* — возрожденная в постсоветские годы форма экономической активности населения, использующего вахтовый метод труда. В малых городах, особенно в европейской части страны, в отходничестве нередко находится до половины и более активного населения местного общества (главным образом, мужского). Это создает благоприятные условия для самостоятельного развития предпринимательства.

Между тем, местная власть (особенно районная, в меньшей степени городская и совсем мало сельская) заинтересована преимущественно в *рентных* отношениях с местным бизнесом и стремится использовать неучтенные ресурсы под видом социальной ренты. Из-за этого содействие предпринимательского сообщества местному развитию повсеместно носит демонстративный характер.

Между тем, потенциал бизнес-сообществ представляется на удивление высоким. Свидетельством этому является повсеместная инновационная активность предпринимателей (инновационная для местных условий, региона и даже страны). Доля предпринимателей, занятых в реальном секторе экономики, а не в коммерции, обычно невелика. Поэтому инновационные виды деятельности (их единицы) составляют немалый относительный вес.

К сожалению, большинство глав местных администраций (не говоря о членах представительного органа власти и муниципальных служащих) плохо понимают значение местного потенциала инновационного развития. Для них непосредственный источник ресурсов, получаемых на местном уровне — торговля.

Степень непонимания значения инновационного предпринимательства прямо пропорциональна заинтересованности власти в развитии местной экономики на базе туризма (экологического, спортивного или рекреационного): туристический аспект является непременным компонентом всех программ и проектов социально-экономического развития.

Потенциал взаимодействия муниципальной власти и предпринимательского сообщества не реализуется. Значительную долю вины за это можно возложить на местных предпринимателей, по привычке относящихся к власти настороженно и ожидающих подвохов и поборов. Основная же вина лежит на власти, которая воспринимает себя как наместника и вынуждена проводить не самостоятельную, а почти исключительно губернскую политику. В крайне редких случаях заметна самостоятельность органа местной власти (пользующегося при этом преференциями со стороны региональной администрации или губернатора). Таковы только администрации городских округов.

Глава 4. МУНИЦИПАЛИТЕТЫ В АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЕ

4.1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Муниципальное устройство имеет особый статус, до сих пор до конца не осознанный и не урегулированный. Кроме того, отношения между муниципальным управлением и местным самоуправлением пока аналитически не определены.

Структуру муниципального управления, его организационные формы и функции регламентирует федеральный закон о местном самоуправлении, в то время как структуру государственных уровней административно-территориальной организации, за исключением окружного, определяет Конституция РФ. В отличие от назначения чиновников федеральных, окружных, столичных и региональных органов власти, руководство единиц муниципального деления должно выбираться их населением или его представителями — депутатами местных законодательных собраний. Процедуры выборов (или в отдельных случаях назначений) руководителей органов местного самоуправления не унифицированы.

Муниципальное управление обычно отождествляют с местным самоуправлением. В законодательстве (в частности, в базовом для нас законе 131-ФЗ), в политическом быту и специальных научных исследованиях уровни муниципальной организации и функционирования (управления), с одной стороны, и местное самоуправление, с другой, не разделены ни терминологически, ни содержательно.

Неопределенность и отсутствие концептуальной стройности имеют свои корни и в двух доктринах местного самоуправления, в основном сформировавшихся еще в XIX веке, — теории свободной общины и государственной теории. Теория свободной общины исходит из представления о естественном и неотчуждаемом праве общины заведовать своими делами, которое было заимствовано из бельгийского права. Согласно ее положениям, исторически первично не государство, а именно община — самоуправляемая единица местного сообщества.

Государственная теория самоуправления трактует местное самоуправление как форму организации государственного управления на низовом уровне.

Она рассматривает местные органы управления, прежде всего, в качестве агентов центральных государственных органов власти, оказывающих услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Государственная теория местного самоуправления тесно связана с так называемой концепцией дуализма муниципального управления. В соответствии с данной концепцией местное самоуправление самостоятельно исключительно в местных делах и подчиняется вышестоящим органам власти при исполнении государственных функций.

Независимо от взглядов реформаторов, последние четыре десятилетия развитие местного самоуправления как в Европе, так и в России реально осуществлялось в концептуальных границах государственной теории.

Эта концептуальная неясность не облегчает задачу понимания функции, которую выполняют в нашем сегодняшнем обществе органы местного самоуправления.

Согласно определению его общинной природы, местное самоуправление предполагает, что население некой территории передает выбранным представителям часть располагаемых им ресурсов для удовлетворения коллективных местных потребностей. Местное самоуправление реализуется только на тех территориях, где сложились местные сообщества, то есть совокупность групп непосредственного взаимодействия, выработавшая формы контроля над поведением своих членов, системы оценок их поведения и контроля над использованием коллективных ресурсов. Местное самоуправление не иерархизируется в принципе, то есть оно в прямом смысле местное, линейное.

Местное самоуправление может существовать только на уровне муниципальных образований, хотя далеко не всех, а только тех, где сформировались названные выше условия. Там, где таких условий нет, то есть практически во всей России, существует лишь муниципальное управление. Муниципальное управление функционирует в основном за счет ресурсов, распределяемых другими уровнями административно-территориального устройства. Кроме того, оно по закону может распоряжаться частью государственных ресурсов, находящихся на территории муниципалитета.

Местное самоуправление по определению конфликтует с муниципальным управлением, номинально являясь самостоятельным и независимым распорядителем ресурсов, что, согласно логике ресурсного управления, нетерпимо. Более того, институализация местного самоуправления, например регистрация юридического лица и открытие счета, означает, что это лицо начинает хозяйственную деятельность, платит государству налоги сообразно своему статусу и уплачивает «сословную ренту» многочисленным государственным контролерам. Таким образом, активность органа местной власти перемещается из сферы деятельности местного самоуправления в область отношений с «вышестоящими организациями», что практически всегда сопровождается фактической утратой реальных полномочий органов местного самоуправления.

Когда местное самоуправление начинает получать ресурсы из муниципальных или региональных бюджетов, оно также перестает быть самим собой и

в той или иной степени превращается из самоорганизующейся структуры в подразделение муниципальных органов власти, что происходит везде в мире. В то же время муниципальное управление повсеместно осуществляется «на местном уровне» там, где есть поток распределяемых сверху ресурсов. Более того, без такого потока муниципальное управление невозможно.

Отношения между местным самоуправлением и муниципальным управлением не определены ни теоретически, ни практически, что порождает множество проблем для всех. Более того, из-за нечеткости формулировок о разделении права на ресурсы часто остается непонятным смысл содержащихся в нормативных документах определений, связанных с организацией местного самоуправления и его отношениями с муниципалитетами и государственными органами власти.

В существующей организации территориальной жизни идеальную, на первый взгляд, форму местного самоуправления можно наблюдать только в локальных условиях, например в подъездах многоквартирных домов, где поддержание чистоты и уборка мусора является предметом коллективной заботы, или в выморочных поселениях, где нет потока ресурсов, поступающих с более высоких уровней административно-территориальной иерархии, и людям приходится самоорганизовываться для того, чтобы выжить. (Яркие примеры этого демонстрируют изолированные сельские и редкие городские поселения: село Сайдыс в Майминском районе Горного Алтая, село Нямцы в Республике Саха-Якутия, деревня Илешево в Кологривском районе Костромской области.) Местное самоуправление возникает и при жестком дефиците необходимых для жизнеобеспечения ресурсов в условиях, когда жалобы и другие институционально принятые формы борьбы за них не помогают. Так бывает, когда люди самоорганизуются для защиты располагаемых ими ресурсов от потенциальных и реальных захватчиков хозяйственного пространства, жилья, рекреационных территорий (классический фильм «Семь самураев» и его многочисленные римейки именно об этом) или, напротив, для захвата ресурсов, которые, как они считают, принадлежат им по закону или обычаю.

В соответствии с законом органы муниципальной власти сейчас не являются органами государственной власти. В большинстве поселений их нельзя отнести и к органам местной власти, поскольку они занимаются лишь перераспределением ресурсов, получаемых от государства, которое контролируют, в том числе, государственные чиновники. Считаем, что современная муниципальная власть во многом представляет собой организационную форму, в рамках которой осуществляется взаимодействие «всамделишного» самоуправления, осуществляемого главами-помещиками, и государственной власти. В «реальности» муниципальная власть представлена ее органами, а «на самом деле» она персонифицирована главами администраций или другими высшими должностными лицами, представляющими интересы муниципалитета, рассматриваемого ими как личное поместье.

Межумочность «реального» положения муниципальной власти стимулирует как желание государственных служащих включить муниципалитеты в «вертикаль власти», так и стремление муниципальных служащих любым

путем найти свое место в системе власти. Эти тенденции нашли свое воплощение в законах о муниципальной службе и о рангах муниципальных служащих, согласно которым последние должны быть строго иерархизированы в системе муниципальной службы и полностью (в этом отношении) уподоблены государственным служащим.

Таким образом, подспудное стремление к унификации государственного устройства и преодолению конституционного противопоставления государства и местного самоуправления находит свое логическое и практическое воплощение. С принятием этих законов муниципальное управление становится одной из форм государственного управления.

4.2. НЕОДНОРОДНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УРОВНЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЖИЗНЕННОГО ПРОСТРАНСТВА

Законом 131-ФЗ, имеющим, как говорилось выше, опосредованное отношение к местному самоуправлению и самоорганизации местных сообществ, определены пять видов муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы, городские поселения и сельские поселения, а также внутригородские территории-муниципалитеты двух федеральных городов. Речь идет не о видах поселений, а об уровнях организации и функционирования муниципального пространства. В этом пространстве реализуется феноменологическое многообразие муниципалитетов, существование которого формально не задано корпусом законов о местном самоуправлении. Подобное многообразие формируется за счет представленности федеральных, окружных, столичных и региональных структур на территориях муниципалитетов и за счет отношений между уровнями муниципального пространства.

Так, городские округа, где размещены ЗАТО — закрытые административно-территориальные образования (Северск Томской области), принципиально отличаются от городских округов, в которых расположены столицы субъектов федерации (Томск). Муниципальные районы, в которых размещены разного рода зоны (экономические, игровые, пограничные и пр.) или предприятия федерального значения (Таганрог, Качканар, Кольцово), или те, что расположены в особом пространстве (Анапа, Сочи), принципиально отличаются от обычных сельских муниципальных районов (Шипуново). Городские поселения, ранее бывшие районными центрами, принципиально отличаются от городских поселений — слобод, возникших когда-то вокруг промышленных предприятий и НИИ советской экономики, так называемых монофункциональных городов. Поселения российской глубинки принципиально отличаются от пригородных поселений столиц субъектов федерации, хотя по закону они имеют одинаковый статус.

Нормативно-правовые рамки муниципальной жизни не учитывают имеющееся (и практически не описанное) многообразие муниципальных образований. Этот пробел порождает множество проблем как в собственно муни-

ципальной жизни, так и в отношениях между муниципальными властями, с одной стороны, и федеральными и региональными властями с другой. В одних муниципалитетах сконцентрированы многочисленные предприятия и организации федерального, окружного и регионального подчинения, в то время как в других они практически не представлены.

Бюджеты местного самоуправления формируются за счет налогов и сборов, в том числе и с работников предприятий и организаций, поэтому там, где на территории муниципалитетов размещены подобные организации, наполняемость бюджетов выше. Там же, где их нет, муниципалитеты практически полностью зависят от потока ресурсов, поступающего из регионов и федерации. (Это различие в бюджетной обеспеченности собственными доходами и привлеченными инвестициями довольно типично для муниципалитетов с одинаковой численностью населения, но относящихся к разным «видам» и имеющих разную ресурсную базу. Оно может достигать одного-двух и даже трех порядков, как, например, между муниципальным районом Зубова Поляна и городским округом, наукоградом Кольцово.)

Априорная классификация, порожденная законом 131-ФЗ и не учитывающая многообразие селитебных территорий, стимулировала, в частности, гипертрофированное развитие «всамделишного» социального пространства. Она загоняет поселения в рамки, в которых они не уместятся. В поисках выхода их власти волей-неволей действуют так, что результатом становится поместное мироустройство.

Без формальной экспликации этой неоднородности нельзя учесть сложившееся многообразие муниципалитетов и, соответственно, скорректировать систему сбора и распределения ресурсов в зависимости от типа муниципалитета.

Необходимо отказаться от заданной законом 131-ФЗ классификации селитебных территорий и перейти к новой, учитывающей как специфику конкретного социального пространства, так и отношения с федеральными и окружными предприятиями и организациями, расположенными на территории поселений. Рассмотрим это на наиболее характерных примерах: неадекватном статусе муниципальных районов и городских округов.

Неадекватный статус муниципальных районов

Муниципальные районы являются новацией, введенной законом 131-ФЗ. Они опосредуют отношения распределения ресурсов между регионами, с одной стороны, и городскими поселениями и поселениями — с другой. Органы управления муниципальными районами дислоцированы, как правило, в городских поселениях и поселениях, ранее бывших районными центрами и имеющих собственные органы муниципальной власти. Там консолидированы нормативные функции распределения ресурсов и управление образованием, здравоохранением и пр. в той части и объеме, которая им приписана законом о местном самоуправлении.

Факт существования муниципальных районов приводит к тому, что ресурсы, распределяемые федерацией и регионами на нужды городских поселений

и поселений (в которых люди и живут), концентрируются районными муниципальными властями и осваиваются ими в своих интересах по той же логике, которой руководствуются региональные власти. При этом жители других поселений оказываются обделенными, так как подавляющая часть ресурсов используется в административном центре муниципального района на административные же нужды.

Муниципальные районы в каком-то смысле являются прямыми наследниками административных районов СССР, которые, если следовать концепции В. Ефимова, функционально во многом аналогичны имперским поместьям. Существенной обязанностью «партийного помещика» было (как в имперские времена забота о крепостных) обеспечение населения района полагающимися ему ресурсами в соответствии с нормами снабжения и изъятие «излишков» для сдачи центру или перераспределения в пределах района.

Наследовавшие административным районам СССР постсоветские сельские административные районы во многом были приватизированы районными элитами, использовавшими советскую ресурсную инерцию для первоначального накопления капитала. В частности, приватизировав землю, руководители и специалисты колхозов и совхозов достаточно успешно сформировали в некоторых регионах вполне рыночные предприятия. Другие ресурсы, расположенные на территориях районов, такие как лес и вода, также были явно или неявно приватизированы и оказались в распоряжении или владении членов районных, городских и региональных элит, то есть наиболее высокостатусных представителей служивых сословий и коммерсантов, обслуживающих разного рода бюджеты.

После распада СССР административные районы во многом потеряли свои функции посредников в изъятии и распределении ресурсов, передав их подразделениям федеральных, окружных и региональных государственных ресурсных контор. В дальнейшем, после издания закона 131-ФЗ, административные районы преобразовались в муниципальные с весьма расплывчатыми функциями. Однако муниципальные районы не являются муниципалитетами по определению. Это не более чем функциональное образование, дислоцированное в районном центре (городском поселении или поселении) и занятое в основном распределением ресурсов, получаемых им из регионов и федерального центра. Избыточность уровня муниципальных районов видна невооруженным глазом.

Представляется, что вполне функциональным было бы восстановление уровня административных районов как элемента государственного административно-территориального деления. Это поможет официально («в реальности») консолидировать деятельность многочисленных чиновников федерального, окружного и регионального подчинения под руководством главы администрации района — государственного чиновника соответствующего уровня. А уровень муниципальных районов ввиду полной его дисфункциональности следует устранить. Таким образом, некоторая часть того, что есть «на самом деле», будет переведена «в реальность» и станет более контролируемой.

Неадекватный статус городских округов

Существенная (около 75%) часть населения страны зарегистрирована в городах (городских округах и городских поселениях, если следовать терминологии закона 131-ФЗ). Однако именно города имеют не вполне определенный административно-территориальный статус, хотя в них сосредоточена большая часть трудовых ресурсов, капитала, промышленного и научного потенциала. При этом наличие надстройки (регионов), которая опосредует отношения как между городами, так и между городами и федеральным центром, препятствует их включению в экономические и социальные процессы.

Городские округа представляют собой новацию, введенную законом о местном самоуправлении. Предполагается, как уже говорилось, что это особого рода муниципальные образования, в которых муниципальная жизнь реализуется на «внутригородских территориях», не имеющих формального статуса «в реальности» и, как правило, совпадающих в своих границах с дореформенными административными внутригородскими районами (в городах, имевших до реформы районное деление).

В больших городах (где до принятия 131-ФЗ было районное деление) муниципальным законодательством не предусмотрено существование административных районов. Но «на самом деле» данное районирование обычно сохраняется. Правовой статус таких территорий не определен: это не административные районы, аналогичные районам СССР, так как федеральные, окружные и региональные чиновники районного уровня не подчиняются их властям, и не муниципальные районы, поскольку их существование не определено законами о местном самоуправлении. Это невнятные внутригородские территории, совпадающие в своих границах с исчезнувшими административными районами и совмещающие их функции с функциями, которые в явном или не явном виде делегированы городскими муниципалитетами своим внутригородским подразделениям.

Нормативное (определенное 131-ФЗ) представление о городах, по крайней мере, не учитывает хотя бы то, что существенная их часть представляет собой слободы, которые сформировались и существуют как поселения при предприятиях. Даже большие города фактически представляют собой совокупности слобод. Новосибирск, например, можно рассматривать как такую совокупность, образованную в большинстве случаев не связанными друг с другом слободами Советского района (научная слобода при Сибирских отделениях российской академии наук, академии медицинских наук и академии сельскохозяйственных наук), Дзержинского района (слобода при предприятиях бывших Средмаша и Минавиапрома), Кировского района (слобода при предприятиях бывшего Миноборонпрома) и т. д.

Особенности слободской инфраструктуры больших городских округов таковы, что, как правило, не позволяют реализовываться самоорганизации их жителей и, следовательно, округа не могут быть самоуправляемыми. Управление городских округов должно быть, скорее, административным. Это связано, прежде всего, с тем, что городская инфраструктура (особенно в горо-

дах с населением более 50 тыс. человек) настолько сложна и так зависит от распределяемых государственных ресурсов, что для управления ею в наших условиях необходима власть государственная или муниципальная, но не местное самоуправление.

Существующая организация пространства никак не учитывает многообразия городов, разделяя их всего на три типа: города федерального значения, городские округа и городские поселения. Это означает, что Кольцово или Верхотурье, например, (по 12 тыс. человек) и Новосибирск (1,3 млн человек) имеют один и тот же статус городских округов.

Нам представляется, что в перспективе наряду с федеральным, окружным и уровнем административных районов большие города должны стать элементами еще одного — городского — уровня государственной организации административно-территориального пространства.

4.3. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО «НА САМОМ ДЕЛЕ»

Конституционное административно-территориальное устройство задает пространство функционирования государственной власти. Муниципальное пространство жизни организовано в соответствии с законом ФЗ-131 о местном самоуправлении, который определяет существование городских округов, муниципальных районов, городских поселений и просто поселений, связанных между собой отношениями включенности в конституционный субъект федерации. Таким образом, все муниципалитеты по определению расположены на территории какого-либо субъекта федерации.

Согласно 131-ФЗ, муниципальным районам в какой-то (в законе точно не определенной!) мере субординированы городские и сельские поселения, в то время как в городских округах могут находиться только внутригородские территории без полного права местного самоуправления. В «реальности» государственного устройства муниципальное пространство структурировано нечетко. Однако «на самом деле» уровни муниципальной организации строго иерархизированы. Вполне очевидно, что городские округа, независимо от их размеров, «старше» по статусу муниципальных районов, которые, в свою очередь, «старше» городских и сельских поселений.

Особая ситуация и особая трудность как для органов местной власти, так и для населения при исторически сложившемся «совмещении» муниципального района с городским округом возникает, когда округ, определенный в границах городской черты, располагается на территории района, обычно одноименного (Вышний Волочок в Вышневолоцком районе, Искитим в Искитимском). Тогда весьма трудно выстроить межмуниципальные отношения, определиться с распределением полномочий и ответственности. Да и региональная власть пребывает в затруднении: с кем «по старшинству» надо иметь дело на территории.

Внешняя «разорванность» социального пространства символизирует природу государства, в котором местное самоуправление формально отделено от государственной жизни. Интеграция муниципальных образований с государством осуществляется внешним образом, через присутствие несамостоятельных подразделений государственных учреждений и организаций на территориях муниципалитетов. Рассмотрим подробнее отношения между конституционным и муниципальным административно-территориальным делением.

Отношение между федеральным уровнем деятельности и уровнем «городские округа» выглядит как территории городских округов, на которых размещены учреждения, предприятия и организации федерального подчинения. Федерация представлена здесь многообразно, например все ЗАТО, то есть объекты федерального подчинения или значения (Минобороны, Росатом), расположены на территориях городских округов. Точнее, именно наличие ЗАТО на территории поселения придает ему статус городского округа.

Отношение между федеральным уровнем и уровнем муниципальных районов функционально конституируется как территории, на которых лишь размещены учреждения, предприятия и организации федерального подчинения. К такого рода территориям можно отнести экономические зоны, военные городки, рекреационные и игровые зоны. Например, на территории Майминского муниципального района республики Алтай началось строительство федеральной игровой зоны, а на территории пограничного с ним Советского муниципального района того же края предполагается строительство федеральной рекреационной зоны. Зоны управляются соответствующим агентством при Министерстве экономического развития, и местная власть района не может реально вмешиваться в функционирование федеральных предприятий и учреждений на своей территории.

Отношение между уровнем «городские поселения» и федеральным уровнем деятельности определяется как «городские поселения, на территории которых расположены федеральные объекты», например воинская часть, базирующаяся на территории городского поселения (город Козельск, поселок Зубова Поляна), или исследовательский центр, подчиняющийся федеральным властям. Отношение между уровнем «поселение» и федеральным уровнем функционирования может быть объективировано как федеральные учреждения и организации, размещенные в поселках, входящих в муниципальный район. Например, оздоровительный комплекс «Тетьково», размещенный в поселке Тетьково Каширского района Тверской области, подчинен Главному медицинскому управлению Управления делами Президента РФ. Власти поселений, по факту подчиненные районным властям, попросту удалены от всякого контроля или «присмотра» за деятельностью федеральных структур.

Столичные структуры чаще всего представлены в муниципалитетах своим капиталом и отношениями собственности. Так, в Таганроге и Качканаре три четверти ВВП муниципалитета обеспечивают предприятия и организации, принадлежащие «москвичам». А в некоторых рекреационных зонах большую часть ресурсов тем или иным образом контролируют «московские» собственники (город-курорт Анапа).

Конституционные уровни проецируются в муниципалитеты тем, что на территориях последних дислоцируются предприятия, организации и учреждения федерального, окружного (отраслевого) столичного и регионального уровней, служащие для них источником ресурсов. При этом организации, учреждения (если это подразделения госаппарата, а не хозяйствующие лица) и пр. существуют как юридические лица только на уровне субъектов федерации, в то время как на уровнях городских округов и ниже они представлены структурами с ведомственным статусом (только в рамках положений о соответствующих министерствах и ведомствах).

Все государственные служащие (военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов, судьи, прокуроры, депутаты и т.д.) проживают «на земле», в муниципалитетах. Однако по факту принадлежности к законодательно определенным «титульным сословиям» они, согласно предпочтениям, прописанным в законах о государственной службе, обеспечиваются разного рода ресурсами — специализированными учреждениями, размещенными, как правило, в городских округах и городах федерального значения. Тем самым отдельные, наиболее значимые аспекты жизни этих людей связаны не с муниципалитетами проживания, а со специализированными учреждениями обслуживания и обеспечения, размещенными на территории этих муниципалитетов.

Во многих муниципалитетах существуют федеральные пространства жизни — госдачи со своими культурой, медициной, бытом. Есть окружные пространства, обеспечиваемые отраслевыми (ведомственными) системами раздачи ресурсов. Есть столичные и региональные пространства жизни, иногда отделенные охраной и заборами. В собственно муниципальном пространстве живут только представители, не отнесенные законом к титульным группам государственного служения, — бюджетники и пенсионеры, лица, работающие по найму, предприниматели, работающие на свободном рынке, и мигранты.

Можно сказать, что конституционные уровни административно-территориального устройства задают «реальное» пространство государственного функционирования, в котором люди служат. Уровни муниципальной организации задают пространство «заботы о благе народа», в котором люди «ходят на работу», получают зарплаты, пенсии и пособия. Это тоже «реальное» пространство. А «на самом деле» жизнь организуется в отношениях между государственными и муниципальными уровнями организации и управления, в некодифицированной системе отношений между разного рода государственными служащими, с одной стороны, и муниципальным народом с другой.

Административная связность между изначально (по 131-ФЗ) неиерархизированными муниципальными уровнями организации достигается и за счет делегирования полномочий от нижних муниципальных уровней (сельского, поселкового, городских поселений) к муниципальным районам, иногда и к субъектам федерации.

Такое делегирование осуществляется по необходимости, часто вопреки законам и инструкциям. «В реальности» оно проявляется в совместном использовании медицинской, культурной и образовательной инфраструктуры городским округом и окольцовывающим его муниципальным районом

(например, таковы из-за отсутствия значительной окружной территории отношения между Вышневолоцким муниципальным районом и городским округом Вышний Волочок, Искитимским районом и округом Искитим). А «на самом деле» границ между смежными в каких-либо отношениях муниципалитетами часто просто не существует, субъекты власти договариваются друг с другом, если в этом возникает необходимость: «...первое, конечно, это личные отношения. Но у нас есть еще договор о совместной реализации 131-го закона, о совместной деятельности. У нас общие с городом ЦРБ, общая налоговая инспекция, общий центр занятости. ... отношения юридически оформляются через договор, а в основном личные, потому что многое не решено в 131-м законе, есть статьи, главы, которые не регламентируют отношения между городом и муниципальным районом, который окружает округ, поэтому приходится нам уже самим договором дополнить» (из интервью с главой администрации Вышневолоцкого района А.Б. Пантюшкиным 5 февраля 2009 г.).

Отношения между конституционными и муниципальными уровнями во многом определяют то пространство, которое существует «на самом деле». В этом пространстве люди подрабатывают и занимаются отходничеством, строят и обустроивают поместья, «пилят» бюджеты и, оказывая друг другу взаимные услуги в пределах должностных компетенций или вне их, осваивают ресурсы нецелевым образом или расхищают их.

С позиций государственного управления страна образована отношениями между совокупностью государственных организаций и подведомственных им отделов, управлений, инспекций и пр., расположенных «на земле», то есть в муниципалитетах. В этой «реальности» государственного устройства управление и согласование интересов осуществляются федеральными законами о разного рода службах, положениями о министерствах и ведомствах и формализованными в должностных инструкциях отношениями «начальник — подчиненный», которыми связаны чиновники. При таком ее видении страна состоит из государственных учреждений и организаций, в которых служат чиновники разных рангов. Их обеспечивают другие чиновники, а обслуживают представители «муниципального народа».

С позиций «реального» муниципального управления страна представляется совокупностью чиновников всех рангов, от которых зависит распределение государственных ресурсов, которые направляются или могут быть направлены муниципалитетам, представленным совокупностью муниципальных служащих.

С государственно-онтологических позиций страна представляется совокупностью разного рода государственных организаций и служащих в них людей. Члены групп («нетитульных сословий»), законодательно не обладающих преференциями, значимы лишь в той мере, в которой они необходимы для выполнения государственных функций обслуживания, то есть как мобилизационный и трудовой ресурсы.

С муниципально-онтологических позиций страна представляется совокупностью разного рода отделов, подразделений, инспекций государственных организаций, расположенных в муниципалитетах. Эти структуры, несамосто-

стоятельные с точки зрения иерархий государственной власти, направляют и корректируют деятельность муниципалитетов, вводя ее в рамки, определенные государством на разных уровнях его организации и управления.

Таким образом, могут быть выделены и интерпретированы по меньшей мере четыре разных представления административно-территориальной организации страны, имеющие общие элементы, но различающиеся онтологически. Реальность страны для ее чиновников и граждан неоднозначна, и «реальность» государственного управления лишь в какой-то степени совпадает с реальностью ее муниципального устройства.

4.4. ЛОГИКА ВОЗМОЖНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ И СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для существующей в настоящее время «реальной» административно-территориальной структуры характерны следующие черты.

- 1) Избыточность уровней иерархии.
- 2) Принципиальная несопряженность государственных и муниципальных уровней организации и функционирования-управления.
- 3) Принципиальный отказ от учета многообразия муниципальных образований и тенденция к их принудительной унификации за счет отнесения к четырем типам муниципалитетов.
- 4) Монополизация государством функций жизнеобеспечения и фрагментарное делегирование части этих функций муниципалитетам.
- 5) Отнесение к муниципальным образованиям больших городов, в которых не может быть сформировано муниципальное пространство.
- 6) Неполитические формы согласования интересов единиц административно-территориального деления.
- 7) Отсутствие координирующих органов управления государственными конторами на уровне городских округов и муниципальных районов.

Следовательно, естественно встающими задачами изменения основ административно-территориального деления с точки зрения муниципального обустройства будут являться перечисленные ниже.

- 1) Преодоление избыточности уровней деления и сопряжение государственных и муниципальных уровней административно-территориального деления в части учета государством многообразия муниципальных образований.
- 2) Демонополизация функций жизнеобеспечения муниципалитетов.
- 3) Изменение статуса больших городов.
- 4) Политизация форм согласования интересов единиц административно-территориального деления.
- 5) Формирование государственных координирующих органов управления на уровне районов.

В конечном счете, задачей реформы может быть формирование такой внутренней структуры государства, отношения между элементами которой регулировались бы явными и преимущественно политическими методами. Преобразование административно-территориальной структуры предполагает, как следствие, сужение пространства административного торга и расширение муниципального пространства как среды жизни населения.

Для этого нужна такая разрушительная мера, как требование элиминировать уровень муниципальных районов с заменой его уровнем административного района как элемента государственного административно-территориального, но не муниципального деления.

Созидательную роль могут сыграть дополнительные меры, перечисленные ниже.

- 1) Придание уровню городских округов (городов) статуса государственного уровня административно-территориальной организации.
- 2) Проведение типологии муниципальных образований в зависимости от представленности в них федеральных, окружных и городских интересов и функций, нормативное фиксирование типов муниципалитетов с определением формы и специфики местного самоуправления в каждом типе муниципальных образований.
- 3) Предоставление обычным (негосударственным) муниципальным служащим возможности участвовать в малом и среднем предпринимательстве, снятие запретов, имеющих в сегодняшнем законодательстве.

Упрощение территориального устройства возможно за счет элиминации избыточных и нефункциональных уровней административно-территориального деления. Сложность и политическая проблемность таких изменений очевидна: ведь часть уровней административно-территориальной иерархии задается Конституцией РФ, и их устранение не может быть осуществлено без ее изменения. Однако, несмотря на откровенную утопичность такой постановки задачи в сегодняшних условиях, ее можно обсуждать, потому что сосуществование конституционного федерального и муниципального компонентов административно-территориального устройства изначально введено из откровенно имитационных предпосылок.

Уровень муниципальных районов может быть элиминирован. Его место займет уровень административных районов как элементов государственного территориального устройства. В административных районах могут быть консолидированы управленческие ресурсы, которые сейчас представлены на территориях городских округов и муниципальных районов инспекциями, отделами и другими несамостоятельными подразделениями федеральных, окружных и региональных органов управления.

Уровни городских и сельских поселений, существующие не «в реальности», а «на самом деле», могут быть слиты в один собственно муниципальный уровень территориальной организации.

Таким образом, из сегодняшней административно-территориальной структуры, образованной отношениями между конституционными и муниципальными уровнями, может возникнуть новая административно-территориаль-

ного структура, образованная отношениями между несколькими собственно государственными и одним муниципальным уровнем.

Отношения между федеральным уровнем деятельности и городским уровнем организации объективируются как города федерального значения, к которым могут быть отнесены не только Москва и Санкт-Петербург, но и, например, Сочи, Калининград, Владивосток и другие сегодняшние городские округа, имеющие особое значение для федерации, такие как ЗАТО.

Отношения между окружным уровнем деятельности и городским уровнем организации интерпретируются как города окружного значения, к которым могут быть отнесены все «миллионники» (кроме городов федерального значения), а также «вторые» и «третьи» города сегодняшних субъектов федерации с населением, превышающим определенную величину, например более 100 тыс. человек, такие как Новокузнецк, Бийск, Новочеркасск или Таганрог.

Отношение между федеральным уровнем деятельности и уровнем организации «административные районы» определяется как административные районы федерального значения, к которым могут быть отнесены административные районы городов федерального значения, особые экономические зоны, пограничные и иные районы, имеющие особое значение для федерации.

Отношение между окружным уровнем управления и уровнем административных районов может объективироваться как административные районы городов окружного значения, а также другие административные районы, имеющие особое значение для федерального округа, в который они входят. Таковы могут быть, например, районы, в которых расположены рекреационные территории или зоны добычи и переработки сырья.

Отношение между городским уровнем управления и уровнем организации «административные районы» может интерпретироваться как внутригородские административные районы, то есть как низший уровень государственной власти в городах, субординированный собственно государственной городской власти.

Отношение между федеральным уровнем деятельности (управления) и муниципальным уровнем организации может определяться как муниципалитеты федерального значения. В таком муниципалитете федерального значения присутствуют органы государственной власти федерального, окружного, городского и районного уровней. Функция органов государственной власти заключается в распределении ресурсов, необходимых для обеспечения тех функций, благодаря которым город имеет выделенный федеральный статус.

В то же время жизнь населения этих городов обеспечивается органами местного (муниципального) управления, конституционно независимыми от государственной власти. Для того чтобы обеспечивать связность между муниципальным и государственными уровнями, необходимо, очевидно, создавать руководство муниципалитетов примерно по той же схеме, по которой сегодня формируют руководство регионов: глав регионов избирают местные законодательные собрания по представлению Президента РФ. Применительно к муниципалитетам федерального значения это может означать, что местные законодательные собрания избирают главу муниципалитета по представ-

лению федеральных, окружных, городских или районных органов государственного управления. Такого рода муниципалитеты могут действовать в городах федерального значения, ЗАТО и особых экономических или административных зонах.

Отношение между окружным уровнем деятельности и муниципальным уровнем организации может рассматриваться как муниципалитеты окружного значения.

Отношение между городским уровнем управления и муниципальным уровнем организации может быть представлено как внутригородские муниципалитеты, то есть муниципальные образования внутри городов как элементов государственного устройства. И отношение между уровнем управления «административные районы» и муниципальным уровнем организации может интерпретироваться как внутрирайонные муниципалитеты, то есть сегодняшние городские и сельские поселения.

В современной иерархии муниципальных образований («городской округ», «муниципальный район», «городское поселение», «сельское поселение») скрыто присутствует иная иерархичность, связанная с предприятиями, организациями и учреждениями федерального, окружного и регионального подчинения, размещенными на территории муниципальных образований. Именно эта форма иерархичности определяет объем ресурсов, осваиваемых на муниципальной территории. В предлагаемой структуре указанная иерархичность эксплицируется, при этом пространство отношений «на самом деле» уплотняется и структурируется, становясь более прозрачным для того, что происходит «в реальности» государственного административно-территориального деления.

Таким образом, вместо сегодняшней иерархии («городской округ», «муниципальный район», «городское поселение», «поселение»), порождающей в отношениях с государством то, что описано как существующее «на самом деле», возникнет новая иерархия муниципалитетов федерального, окружного, городского и районного значения. Для муниципалитетов каждого типа законом будут определены специфические структуры органов управления и отношения с соответствующими бюджетами — федеральным, окружным, городским или районным — в том, что касается ресурсов, необходимых для обеспечения соответствующего статуса.

В настоящее время не существует политических институтов согласования интересов федерации, окружных органов власти, столиц, субъектов федерации и муниципальных образований. Регулирование отношений между ними осуществляется институтами права: сословными законами (о государственной службе, муниципальной службе и аналогичными), уголовным кодексом, а также системой правоприменения, основанной главным образом на уголовных санкциях за нарушение неписанных норм межуровневых и внутриуровневых отношений при сборе и распределении ресурсов. Очевидно, назрела необходимость создания политической системы согласования интересов единиц административно-территориального деления, которая среди прочего предусматривала бы включенность руководителей органов местного самоуп-

правления в органы согласования интересов элементов и уровней административно-территориального деления.

Такое возможно, если главы органов муниципального управления приобретут сравнимый с государственными служащими статус в особом рода согласовательных институтах, который поставит их на один уровень с руководителями государственных учреждений, организаций и предприятий, размещенных на территориях муниципалитетов, или если руководители органов муниципальной власти сами станут государственными муниципальными служащими.

В результате преобразований административно-территориальной структуры и введения положения «муниципальный государственный служащий» мэры поселений федерального значения, например, приобретут такой же вес (и место в системе власти), как и чиновники тех организаций федерального значения, благодаря которым поселение приобретает свой статус. Тогда станет возможным формирование органа согласования интересов главы муниципалитета и руководителей предприятий и организаций, расположенных на его территории. Состав этого органа (в отличие от парламентских форм) может формироваться по предложению руководителей при условии, что все должности в системе административно-территориального управления замещаются государственными гражданскими служащими, военнослужащими, правоохранителями, государственными муниципальными служащими и муниципальными служащими.

Собственно политические организации и формы представительства в системе государства-общества могут возникнуть и быть эффективными только на муниципальных уровнях территориальной структуры и только тогда, когда на этих уровнях возникнут полноценные рынки и сопутствующее им расслоение по уровню потребления, то есть после формирования классов богатых и бедных. Если местное общество будет проявлять даже нейтральность к локальным нарушениям социальной справедливости, то возникнут политические представительства классов в виде муниципальных партий и групп (форма согласования интересов богатых и бедных).

Следствием введения предлагаемой схемы упрощения административно-территориальной структуры могут стать элиминирование из организации социальной жизни нефункциональных институтов, возникших в ходе бесплодных реформаторских усилий, и придание административно-территориальной структуре страны состояния, в котором станут возможными более рациональные, а не имитационные преобразования.

Имеет смысл сначала минимизировать (путем трансформации административно-территориального устройства) те отношения, которые сложились «на самом деле». А потом, в случае успеха, можно строить планы преобразования нашей «реальности» в нечто, более соответствующее времени и нашей территории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кратко суммируя результаты проведенного исследования, можно сделать следующие выводы.

Структура муниципальной власти и ее взаимодействие с органами государственной власти

Организационная структура муниципального района неэффективна как муниципальный уровень власти, поскольку она по-прежнему соответствует низовому уровню государственной власти, которому дополнительно приписаны чуждые ему функции, не обеспеченные ни административно, ни ресурсно.

Структура органов управления городских (малые города) и, отчасти, сельских поселений избыточна для выполнения возложенных на них обязанностей, во многом дублирующих функции органов управления районного уровня. При этом данная форма устройства повсеместно не поддерживается финансированием, помощью вышестоящих административных уровней и испытывает настоящий «кадровый голод».

Нежизнеспособность сельского поселения как отдельной организационной структуры также обусловлена многочисленными функциями, навязанными через уровень муниципального района и чуждыми природе и духу местного сельского самоуправления. Излишне говорить о нехватке административной поддержки и грамотных управленческих кадров.

«Низовой» муниципальный уровень, в реальности образуемый городскими и сельскими поселениями, по сути исполняет не функции управления, а функции регистрации и отправки отчетности на вышестоящий уровень государственной региональной власти.

Организационная структура городского округа в наибольшей степени отвечает целям и функциям муниципального управления. Существуют, по меньшей мере, три подвида городского округа, имеющие неодинаковое значение для муниципального развития. Это муниципалитеты больших городов (не исследовались), муниципалитеты средних и малых городов, в состав которых включены бывшие сельские районы, и муниципалитеты в границах городской черты.

Округа, сформированные в середине 1990-х годов в границах города, как правило, противостоят муниципальным районам, на территории которых они располагаются. Это проявляется в возникновении и эскалации административных и политических конфликтов двух муниципальных администраций, делящих одну территорию.

Самые благоприятные условия для развития и большой потенциал жизнеспособности имеют округа, образованные в границах прежних администра-

тивных районов или, по крайней мере, на территории, значительно превосходящей площадь города, ограниченную генпланом. Городские округа имеют наибольшие возможности для поддержки местного бизнеса и реально их используют.

Существование муниципальных районов не представляется целесообразным. Их следовало бы преобразовать в административные районы — низовой уровень государственной власти, предназначенный для непосредственного взаимодействия с муниципалитетами.

Мы показали, что четыре основных вида структур муниципальной организации, развивающиеся в настоящее время, создают действительно разные организационно-правовые и социально-экономические (в том числе ресурсные) условия для местного развития и улучшения отношений между властью, бизнесом и населением.

Влияние муниципальной власти на развитие общественной солидарности

Муниципальное управление почти повсеместно *не базируется* на местном самоуправлении. Процесс передачи государством функций управления на уровень местного общества не только *не развивается*, но в реальности, скорее, сворачивается, если сравнивать даже с недавним временем. Признаки взаимодействия местного самоуправления с муниципальным управлением заметнее всего в сельских поселениях и городских округах. Они слабы в городских поселениях, несмотря на вроде бы благоприятную местную среду, и никак не проявляются на уровне муниципальных районов, администрация которых взаимодействует с местным обществом опосредованно (через администрации поселений).

На местном уровне гражданская активность населения, особенно политическая, выражена слабо. Местная власть, даже на уровне поселений, практически ничего не делает для развития элементов гражданского общества, хотя объективно заинтересована в нем. Частные цели (стремление быть избранным) или нужда в ресурсах (средства на капитальный ремонт жилья) заставляют органы управления стимулировать общественную активность населения, но она не укоренена, не поддерживается властью, ситуативна и, в результате, бесплодна.

К немногочисленным формам общественной активности, порождаемым местным обществом (садовые, жилищные, этнокультурные, краеведческие движения), органы муниципальной власти применяют две стратегии: *прополку и прививку*.

Первая незамысловата и заключается в контроле и поддержании местной общественной активности на безопасном для администрации уровне из-за широко распространенного мнения, что из общественников вырастают опасные конкуренты. Механизмы воздействия на общественную активность представляют собой «угнетающую ресурсную подпитку» («жертвуются» смехотворные финансовые средства) и жесткое ограничение доступа к информационным и материальным ресурсам (возможности информировать население

о деятельности общественных движений, получении помещений, оборудования и материалов).

Вторая стратегия более хитроумна: формирующееся движение жителей «подкармливают» и в дальнейшем «прививают», то есть переориентируют целиком или частично на нужный вид деятельности (обычно это участие в местной политической борьбе, срочное выполнение «государственного заказа»).

В целом, приходится констатировать: в настоящее время муниципальное управление не только не опирается на местное самоуправление, но во многих отношениях противостоит ему. Органы муниципального управления стремятся ассоциировать себя с государственной властью, и это стремление усиленно поддерживает региональная власть.

Нынешняя местная власть в ее складывающихся организационных формах и персональном составе не способна выступить ни в качестве «стабилизатора» и «модератора» форм жизнедеятельности местного общества, ни в качестве «терминатора» дизруптивных процессов на локальном уровне. Она выглядит беспомощной.

Влияние муниципальной власти на развитие местного предпринимательства

Формы взаимодействия муниципальной власти с местными бизнес-сообществами складываются под воздействием ряда факторов. Доля экономически активного населения, занятого в коммерции или в реальном секторе, довольно велика — до 10%. Широкую базу поддержки бизнес-сообщества образует *отходничество* — возрожденная в постсоветские годы форма экономической активности населения, использующего вахтовый метод труда. В малых городах, особенно в европейской части страны, в отходничестве нередко находится до половины и более активного населения (преимущественно мужского). Это создает благоприятные условия для самостоятельного развития предпринимательства.

Между тем, местная власть (особенно районная, в меньшей степени городская и совсем мало сельская) заинтересована преимущественно в *рентных* отношениях с местным бизнесом и стремится использовать неучтенные ресурсы под видом социальной ренты. Отсюда понятно, что содействие предпринимательского сообщества местному развитию повсеместно носит демонстративный характер.

Между тем, потенциал предпринимателей на удивление высок. Об этом свидетельствует инновационная активность бизнеса (инновационная для местных условий, региона и даже страны). Доля предпринимателей, занятых в реальном секторе экономики, а не в коммерции, обычно невелика, поэтому даже единичные виды инновационной деятельности составляют немалый относительный вес.

К сожалению, большинство глав местных администраций (не говоря о членах представительного органа власти и муниципальных служащих) слабо представляют себе значение местного потенциала инновационного развития.

Для них непосредственный источник ресурсов, получаемых на местном уровне, — торговля.

Степень непонимания значения инновационного предпринимательства прямо пропорциональна заинтересованности власти в развитии местной экономики на базе туризма (экологического, спортивного или рекреационного): туристическая ориентация является неизменным компонентом всех программ и проектов социально-экономического развития.

Потенциал взаимодействия муниципальной власти и предпринимательского сообщества не реализуется. Основная вина за это лежит на власти, которая, воспринимая себя наместником, вынуждена проводить не самостоятельную, а почти исключительно губернскую политику. В редких случаях проявляется самостоятельность органа местной власти (при этом пользующегося определенными преференциями региональной администрации или губернатора). Таковы только администрации городских округов.

Имеются административные условия для формирования кумулятивного эффекта развития инновационного предпринимательства и роста солидарности на местном уровне. Для этого необходимо реализовывать политику всемерного содействия муниципальной администрации (а в еще большей степени — будущей *государственной* районной администрации) развитию местного самоуправления в формах, наиболее естественных для провинциального общества. Существующие формы местного самоуправления направлены на решение насущных проблем (объединения садоводов, рыбаков, жителей домов и улиц) и удовлетворение стремления к самореализации (секции народного творчества, эколого-защитные, историко-краеведческие и литературно-художественные движения).

Приведенные результаты эмпирических наблюдений проблем становления муниципальной системы управления представляются нам важными для понимания направлений развития местного самоуправления в России и его отношений с государственной властью. Но еще важнее их роль потенциального катализатора новых дискуссий и еще более масштабных исследований «образа жизни и образа мыслей» муниципальной России.