

М.В. Кондратьев, О.П. Фадеева

ПРАКТИКИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: КЕЙСЫ СИБИРСКИХ СЕЛ

Сельское местное самоуправление как самостоятельный политический институт демонстрирует явные признаки деградации, его эффективность и дееспособность со временем заметно снижаются. Сокращение полномочий и финансовых ресурсов местной власти приводит к развитию деструктивных явлений и процессов: ухудшается состояние объектов сельской инфраструктуры, развиваются негативные демографические тенденции. Цель исследования состояла в том, чтобы оценить, каким образом этим тенденциям может противостоять самоорганизация сельских жителей, выявить и классифицировать формы инициативного участия сельского населения в местном самоуправлении. Обобщение результатов социологического исследования с использованием метода case study в сельских поселениях Новосибирской области и Красноярского края позволило выделить основные виды формальных и неформальных практик участия местных жителей в инициировании проектов благоустройства территории, социальной поддержки и в решении других локальных вопросов.

Сделан вывод, что недостаточная эффективность работы органов местной власти, их слабая ресурсная обеспеченность и неготовность к диалогу с населением влекут за собой появление неформальных типов участия жителей в жизни села. Неформальные практики могут способствовать росту сплоченности местных сообществ и содействовать не только сохранению, но и развитию сельских поселений. Активное вовлечение сельского населения в разные формы участия позволяет отчасти компенсировать дефекты местного самоуправления и противодействовать негативным тенденциям в сфере жизнеобеспечения сельских поселений.

Ключевые слова: местное самоуправление; сельские поселения; практики участия; самоорганизация; локальные сообщества; Сибирь, Новосибирская область; Красноярский край

Для цитирования: *Кондратьев М.В., Фадеева О.П.* Практики участия населения в местном самоуправлении: кейсы сибирских сел // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 2 (110). С. 162–183. DOI: 10.15372/REG20210207.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Институт местного самоуправления в постсоветской России восходит к принятому в октябре 2003 г. Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. В этом законе подробно описаны правовая основа этого института, разделение сфер ответственности федеральных и муниципальных органов власти, структура территориальных образований и органов местного самоуправления, распределение полномочий в решении вопросов местного значения между разными ветвями власти, экономическая основа осуществления власти на местах (источники формирования местных бюджетов и дополняющих их процедур самообложения), способы и механизмы непосредственного участия населения в управлении и другие аспекты местного самоуправления.

За почти двадцатилетний период, прошедший с момента «запуска» данного института, в его первоначальный замысел были внесены существенные коррективы. Так, были расширены полномочия субъектов РФ в регулировании вопросов организации местного самоуправления и облегчены процедуры упразднения поселений и муниципальных районов. Кардинальным образом сократилось количество полномочий муниципальной власти на низовом уровне (с 39 до 13) в сочетании с перераспределением налоговых доходов. Наверх

¹ См.: *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*. – URL: https://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.

(от поселений к районам, а в некоторых случаях – от городских округов к субъектам РФ) помимо части налоговых отчислений были переданы функции управления муниципальным имуществом, и прежде всего землей [14]. По мнению Э.Э. Маркварта [8], произошедшие законодательные изменения способствовали «регулируемому встраиванию» местного самоуправления в централизованную систему государственной власти. Некоторые авторы полагают, что в недалеком будущем в России в рамках формирования новой системы публичной власти автономия низовых звеньев территориальной структуры власти не сохранится даже на бумаге [3; 11; 12].

Перераспределение полномочий между разными ветвями власти и изменения в структуре закрепленных за ними бюджетных источников способствовали снижению самостоятельности в деятельности как сельских, так и городских муниципалитетов, изначально гарантированной Конституцией РФ. Помимо этого, кардинальным образом изменился порядок формирования местных органов власти. В большинстве случаев прямые выборы глав поселений, муниципальных районов, городских округов стали замещаться конкурсными процедурами, посредством которых местные депутаты, а не жители поселений стали выбирать, а точнее сказать, назначать руководителей территориальных образований [7]. При выборе глав муниципальных районов значительный вес приобрели пожелания губернаторов и других руководителей субъектов Федерации, представляющих своих кандидатов на эти должности. В результате спущенные сверху кадровые рекомендации в меньшей степени стали учитывать мнения граждан, проживающих на этих территориях, и представителей местных бизнес-структур. Стремительный ход набрал процесс слияния территориальных образований, объединения сельских районов в городские округа, а также другие новации в деле «оптимизации» местных органов власти вплоть до упразднения первичной сети сельских муниципалитетов (сельсоветов)².

² См.: *Спешить* медленно. Власти Алтайского края взвесили «за» и «против» ликвидации сельсоветов. – URL: <https://politsib.ru/news/40911-spesit-medlenno-vlasti-altajskogo-kraa-vzvesili-za-i-protiv-likvidacii-selsovetov> .

Сложно однозначно оценить успешность предпринятых усилий для повышения эффективности работы властной вертикали на отдельных территориях. Как правило, ее измеряют экономией затрат на содержание управленческого аппарата, причем без учета таких моментов, как улучшение доступности различных общественных благ для жителей «реорганизованных» территорий. Потребность в подобных административных изменениях и их результативность во многом определяются экономическим потенциалом самих территорий: успешностью и диверсифицированностью местного бизнеса, объемами финансовых потоков и генерируемых ими налоговых отчислений, ситуаций на локальных рынках труда. В этом смысле хозяйственная и политическая слабость местной власти и вызванные этим проблемы финансирования поселенческой инфраструктуры становятся производными от уровня экономического развития территории [6].

В сельской местности рыночные реформы привели к серьезным изменениям [1]. За два последних десятилетия в российских, в том числе сибирских, регионах в несколько раз уменьшилось число действующих сельскохозяйственных организаций и фермерских хозяйств, способных принимать активное участие в социально-экономическом развитии сел и выполнять функции надежных налогоплательщиков [5; 13]. Заметно сократилось количество рабочих мест. Отсутствие работы обернулось ростом трудовой миграции жителей села в крупные города и на вахту в регионы добычи природных ископаемых. Таким образом сельские территории лишились значительного числа постоянных жителей, и прежде всего мужчин [9].

Институциональные изменения системы местного самоуправления, которые, вслед за А.А. Аузаном, можно рассматривать как «изменения, распространяемые в соответствии с разработанным планом» [2, с. 221], не решили главные проблемы территориального развития. Из-за перманентного недофинансирования во многих российских селах происходит деградация систем жизнеобеспечения (дорожной сети, систем водо- и теплоснабжения и др.), снижается доступность медицинских и образовательных услуг, сокращаются возможности для организации досуга, не решаются проблемы со сбором, хранением и утилизацией бытовых отходов. Надежды на централизацию средств и полномочий на уровне района или субъекта Федерации

в основном себя не оправдали: больше денег на нужды отдельных поселений выделяться не стало, а перераспределение зон ответственности драматически сократило возможности администраций сельских поселений в решении насущных проблем. Местные бюджеты превратились в хронических реципиентов бюджетов верхнего уровня [10]. Перечисляемые им дотации (прежде всего на выравнивание бюджетной обеспеченности в зависимости от количества зарегистрированных жителей), целевые субсидии и субвенции, как правило, обеспечивают только минимум средств для оплаты труда муниципальных служащих и работников организаций культуры (единственной сферы, сохранившейся в зоне ответственности сельских администраций) и для финансирования части работ по содержанию (в редких случаях – модернизации) территории поселений. Эти межбюджетные отношения, по сути, камуфлируют факт слабой дееспособности сельских муниципальных образований и их фактическое банкротство.

Подобный характер экономических и институциональных трансформаций усилил запрос на поиск нетрадиционных механизмов сохранения сел и деревень, среди которых все чаще стали рассматриваться способы усиления участия населения в развитии своих территорий, которые могли бы хотя бы отчасти компенсировать провалы института местной власти. Цель данной статьи – на примере нескольких территориальных образований, расположенных в сельских районах Новосибирской области и Красноярского края, представить разные практики участия населения в местном самоуправлении, сопряженные с ними возможности и ограничения, а также мотивы и причины вовлечения сельчан в проекты улучшения их среды обитания.

ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Социологическое исследование в формате case study было проведено в 2018–2020 гг. на территории Куйбышевского района Новосибирской области и Енисейского района Красноярского края. Для исследования были выбраны следующие населенные пункты: с. Абрамово (Новосибирская область), с. Верхнепашино, пос. Кривляк, с. Плотбище (Красноярский край). Выбор поселений был не случай-

ным, он основывался на предварительном анализе проявлений гражданской активности, описанных в местной печати³. В сельской местности именно районные газеты отражают хронику текущих событий, формирующих локальную новостную ленту. В жанре «пишем в редакцию» публикуются заметки о проводимых в разных поселениях общественных акциях и организованных праздниках, о благоустройстве очередной улицы или о решении той или иной социальной проблемы. Авторы этих заметок – самодеятельные журналисты из числа неравнодушных активистов, которые таким образом держат публичный отчет перед своими односельчанами за выполнение взятой на себя общественной нагрузки. В своих материалах они не просто отражают факты, но и подробно повествуют о том, как все происходило: кто предложил идею, каким образом удалось воплотить ее в жизнь, какие средства были привлечены, что удалось, а что не удалось сделать.

С жителями обследуемых сел были проведены интервью, касающиеся мотивов и способов их участия в разных электоральных кампаниях, в инициативных проектах по благоустройству территорий поселений и в других событиях местной жизни. Всего было проведено 20 интервью, в том числе с лидерами общественных организаций и представителями местных органов власти.

Обследованные поселения довольно сильно отличаются друг от друга. Два из них – села Абрамово и Верхнепашино относятся к числу крупных: в 2019 г. в Абрамово было зарегистрировано 1 306 чел., в Верхнепашино – 2 340 чел. Эти села расположены недалеко (на расстоянии 8–9 км) от районных центров, что обеспечивает жителям доступ к более разнообразным рабочим местам. Два других населенных пункта – лесной поселок Кривляк и с. Плотбище насчитывают меньшее количество жителей (около 800 и 300 чел. соответственно), при этом пос. Кривляк относится к числу удаленных (расстояние до райцентра составляет более 300 км) и труднодоступных терри-

³ Объектами анализа стали публикации в официальных печатных изданиях – в куйбышевской газете «Трудовая жизнь» и в газете «Енисейская правда», распространяемой в г. Енисейске и Енисейском районе. Обе газеты имеют электронные и печатные версии.

торий. Добраться до поселка можно лишь самолетом или по Енисею в период речной навигации.

В каждом из этих населенных пунктов сложилась особая экономическая ситуация. В с. Абрамово до 2018 г. работало крупное сельхозпредприятие широкого профиля, которое было ликвидировано в результате банкротства. На момент обследования локальный рынок труда был представлен небольшим количеством фермерских хозяйств, предприятий торговли, услуг и бюджетных организаций. В отличие от села в Новосибирской области, работа в красноярских поселениях в основном была связана с лесозаготовительной деятельностью, сбором дикоросов, ловлей рыбы и, в меньшей степени, с сельским хозяйством. Также у жителей сел Красноярского края приобрел популярность вахтовый способ работы «на северах» – на золоторудных приисках, в местах добычи нефти и газа. Наиболее крупный работодатель в рамках нашей выборки – лесоперерабатывающий завод холдинга «Сиблеспроект» находился в с. Верхнепашино. Несмотря на то что он обеспечивал рабочими местами более 200 местных жителей, значительная часть налоговых отчислений от результатов его деятельности местному бюджету не доставалась, а направлялась по месту регистрации головной организации. Тем не менее благодаря спонсорской помощи этого крупного предприятия местной администрации удалось реализовать несколько социальных проектов, новое дыхание обрела сельская школа искусств. В двух других населенных пунктах края организованной экономической деятельности, по сути, не осталось. Кроме традиционных организаций бюджетной сферы (школа, клуб и проч.) работали отдельные частные лесопилки, при этом местное население активно промышленно полулегальной заготовкой и транспортировкой леса.

Бюджетная обеспеченность в расчете на одного зарегистрированного жителя во всех четырех поселениях в течение трех лет варьировалась в пределах от 5 до 9 тыс. руб. Рост поступлений в сельские бюджеты в отдельные годы был вызван не увеличением налогооблагаемой базы или другими экономическими процессами, а включением населенного пункта в какие-то региональные программы, связанные с ремонтом дорог, обустройством центра населенных пунктов и расселением жителей из ветхого жилья. В другие годы расходы местных

бюджетов в основном направлялись на статью «Общегосударственные вопросы», из которой финансировалась деятельность местных администраций, и статью «Культура» – для оплаты труда работников клубов, музыкальных школ и других объектов, оставшихся на балансе муниципалитетов. За трехлетний период в сельских бюджетах практически обнулилась статья «Социальная защита» – в связи с передачей соответствующих полномочий от муниципальных образований к региональным министерствам социальной политики или развития, а также другие статьи, связанные с эксплуатацией жилищно-коммунального хозяйства.

Поступления в бюджеты двух малых сельских поселений (Кривляк и Плотбище) на 95–96% носили дотационный характер. Таким образом, бюджеты других уровней власти как бы содержали эти населенные пункты за свой счет. Но межбюджетные отношения успешно маскируют тот факт, что активное освоение значительных лесных и других природных богатств этих территорий никак не влияет на возможности и условия их развития. Природная рента от масштабной лесозаготовки и экспорта сибирской древесины и других местных богатств поступает в совсем другие бюджеты и практически не доходит до сельского уровня.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализ материалов обследования позволяет выделить содержательные элементы различных практик участия населения в местном самоуправлении и классифицировать его основные типы: представительное и проектное участие, ситуативная и проблемно ориентированная самоорганизация.

Представительное участие предполагает делегирование закрепляемых за населением полномочий и прав, связанных с решением вопросов местного значения, официальным органам местного самоуправления (сельским администрациям и советам депутатов) через участие в выборных процедурах. В этом случае практики самоуправления трансформируются в практики субъектно-объектного управления. Для населения это наиболее распространенный и простой способ

участия. Электоральная активность и уровень поддержки выбираемых глав администраций и депутатов у сельских жителей традиционно высоки, однако это не мешает избирателям активно критиковать «слуг народа» за бездеятельность или даже подозревать их в коррупции.

«У нас был тут такой глава администрации, над которым суд вроде до сих пор идет. Он и землей торговал, и компьютер унес из администрации домой. Начал строить себе коттедж – и тут его накрыли, так как он сильно разошелся» (Новосибирская обл.).

Депутатов сельских советов население старается выбирать без оглядки на их партийную принадлежность, а исходя из представлений о той пользе, которую они могли бы принести селу. Подобному прагматичному подходу следуют также работники сельских администраций, участвующие в предвыборных кампаниях. В последнее время они склонны предлагать в депутаты не кандидатов, готовых без каких-либо дискуссий голосовать за принятие очередного бюджета и других решений или же имеющих много свободного времени (речь идет о пенсионерах), а тех, кто имеет свой бизнес, материально хорошо обеспечен и потому может помочь с решением той или иной важной сельской проблемы.

«Раньше здесь то за коммунистов, то за другие партии голосовали. Вот и понавывирали таких депутатов, которые стали быстро снимать с себя полномочия. Среди них много было пенсионеров, которым либо эта работа надоедала, либо они отказывались от нее из-за болезни. А нам как администрации приходилось эти выборы организовывать вновь. Но это дорого: нужно и работу выборной комиссии оплатить, и разные материалы напечатать. Сейчас пытаемся как-то донести до сознания населения, что поддерживать надо тех кандидатов, кто реально может помочь селу: машину щебня для ремонта пригнать или грейдер для расчистки дорог выделить» (Новосибирская обл.).

Разочарование в своих избранниках у сельчан наблюдается довольно часто. Причем уже на этапе агитации избиратели прекрасно осведомлены о позитивных и негативных качествах кандидатов, но все же надеются на «чудо» и покупаются на предвыборные обещания. Однако утрата доверия к конкретному депутату или главе админист-

рации не отменяет веру сельских жителей в важность выборных процедур. Они считают своей обязанностью присутствовать на собраниях граждан и общественных слушаниях, где главы поселений и депутаты отчитываются о своей деятельности или советуются с ними.

К числу других примеров представительного участия населения можно отнести разнообразные случаи подачи петиций в вышестоящие инстанции с просьбами о помощи в решении наболевших проблем или с жалобами на «властное бездействие» сельских глав. В интервью респонденты не раз отмечали свою «глубокую неудовлетворенность» тем, что происходит вокруг, однако сами не стремились что-то сделать для исправления сложившейся ситуации. При любом удобном случае им проще было высказать свою обеспокоенность по поводу происходящего, «перевести стрелки» на властные органы (ведь те отвечают за решение проблем) и расписаться в собственном бессилии.

«Дороги у нас не в лучшем положении. У сына есть машина, и он постоянно возмущается их состоянием, как только весна или осень наступают. Жалуемся в район: максимум зрейдер приедет, когда уже совсем плохо становится» (Новосибирская обл.).

«Наша проблема в том, что район живет сам по себе. Я знаю работников районной администрации: больше, чем они делают сейчас, они не сделают. Нас не устраивает их работа, но мы не можем на это повлиять» (Красноярский край).

В отличие от представительного, **проектное участие** подразумевает более деятельную включенность сельского населения и предпринимателей в решение местных проблем. В последние годы это происходит благодаря набирающим популярность новым организационным формам, таким как инициативное бюджетирование [4] или грантовая поддержка. Этот способ участия, с одной стороны, предполагает высокую степень самоорганизации сельского сообщества и софинансирование расходов, а с другой стороны, проектируется сверху – через специально принимаемые программы на региональном уровне. В зависимости от сценария реализации проектов, которые, как правило, касаются вопросов благоустройства сельских территорий, распределяются роли участников. Местные жители создают инициативные группы, от лица которых выстраивается взаимодействие

с органами власти, ведется сбор денежных средств, изыскиваются возможности оказания дополнительного содействия, например со стороны бизнеса, в поддержке проектов⁴.

«Если что-то хотим сделать в селе, надеемся только на конкурс. Глава всегда помогает нам в этом: документы для участия в программе “Берег Енисея” помогала готовить администрация. Нам тоже много работы надо было сделать: сначала провести собрания в организациях, потом организовать поселковое собрание. Если в целом общественное мнение за нас, то дальше мы проводим анкетирование, чтобы определиться с идеей, ищем спонсора, прикладываем анкеты и фото. Чем больше информации подаешь на конкурс, тем легче будет там победить» (Красноярский край).

Население, которое активно не включено в проектную работу, осуществляет выбор одного из предлагаемых вариантов обустройства поселений: среди предложений могут быть строительство детской или спортивной площадки, ремонт участка дороги или реконструкция системы освещения. На сходах жители обсуждают порядок и нормативы самообложения каждого домохозяйства и другие формы участия, например проведение субботников.

«На сходе получилось обсудить, а затем сделать в поселке уличное освещение. Немного денег с населения собрали, всего по 50 рублей с человека. Полная сумма взносов от жителей составила 30 000 рублей. Теперь на улицах стало светло» (Красноярский край).

Жители, входящие в инициативную группу, занимаются проектированием и подготовкой конкурсной документации, следят за соблюдением публичности в принятии общих решений и за достижением

⁴ В качестве примера подобных программ можно назвать конкурс проектов местных инициатив «Берег Енисея», который проводится в рамках реализации государственной программы Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления». Конкурс предполагает создание инициативной группы из числа жителей муниципального образования, которые должны совместно с местной администрацией разработать и воплотить в жизнь проект по развитию инфраструктуры, благоустройству поселения. Программа предусматривает доленое участие граждан в финансировании проекта, которое должно составлять не менее 3% средств от его общей стоимости. В других программах доля софинансирования граждан может достигать до 30% и более.

консенсуса. Участие населения в такого рода проектах ограничено формальными требованиями и сроками реализации проекта, что составляет дополнительную сложность для его инициаторов и требует проведения специальной экспертизы. В то же время в рамках проекта четко формулируются цели, задачи, определяются конечный результат и объем необходимых средств. Также подробно прописывается ответственность исполнителей. Это способствует достижению запланированных результатов.

Мотивы своего участия в проектах инициативного бюджетирования опрошенные нами сельчане называли разные, но все они тем или иным образом сводились к тому, что созданное совместными усилиями общее благо (например, освещение поселка) обязательно отразится на благополучии каждого домохозяйства и повысит уровень безопасности жизни в селе. Параллельно с этими оценками звучали сомнения в справедливости перекладывания на людей финансирования тех услуг, которые должен оплачивать местный или региональный бюджет. Вместе с тем респонденты признавали, что в сложившейся ситуации по-другому улучшить условия проживания в сельской местности вряд ли получится: необходимых средств у местных бюджетов нет, поэтому нужно участвовать в различных конкурсах для получения дополнительных средств и затем – в финансировании инициативных проектов.

«Триста рублей, которые наша семья сдала на освещение, – не деньги для нас. То, что светло стало, – это здорово: дети раньше возвращались из школы по темени. Но вот сам принцип, что помимо налогов нам еще нужно какие-то фонды пополнять, непонятен. Но хотя кто, кроме нас, это будет делать?!» (Красноярский край).

Ситуативное участие сельчан в местном самоуправлении возможно при угрозе возникновения тех или иных чрезвычайных ситуаций – пожаров, наводнений и других природных катаклизмов, к которым, может быть, в полной мере не готовы ни местные власти, ни сами жители. В качестве примера стихийной инициативы в одном из обследованных нами сел можно назвать организацию временной пожарно-спасательной дружины в период весеннего пала травы, который привел к многочисленным возгораниям и создал угрозу для до-

мов и дач на территории поселения. Сельчане организовывали дежурства, активно помогали ликвидировать термические точки. В борьбе с огнем позитивно проявил себя и созданный относительно недавно институт старост улиц. Именно старосты взяли на себя функцию информирования населения и выявления нарушений.

Угрозы возникновения пожаров в селах возникают достаточно регулярно, но специализированных пожарных бригад, как правило, на местах нет. В лучшем случае в распоряжении администрации может быть пожарная машина, чаще всего не очень маневренная и не рассчитанная на тушение пожаров на больших площадях. Поэтому в интервью люди высказывались за то, чтобы жители ответственнее относились к борьбе с огнем, не поджигали траву, отслеживали ситуацию и имели в своих подворьях предназначенное для тушения пожаров оборудование. Респондентов очень расстраивала беспечность и односельчан, и горожан, приезжающих на отдых в сельскую местность.

«С поджогом травы каждый год история повторяется. Люди думают, что клещей так потравят, кто-то просто так поджигает. Здесь на три села одна “буханка” (УАЗ. – Авт.) с лестницей, куда будут приставлять ее – непонятно. Лесоохрана нам не положена, это же не лес горит. Пока узик до нас доедет, пожар может и на дома уже перекинуться. Мы стараемся поглядывать по сторонам, сигнализировать, если вдруг заметим возгорание. Хорошо, что тракторы у людей остались. У всех есть бочки – нас попросили их завести» (Новосибирская обл.).

Стихийный и неформальный характер такого типа участия обусловлен трудно идентифицируемой внутригрупповой системой управления, координации и контроля. Каждый из участников стихийных акций отвечает только за выполнение своей задачи, зачастую им и предложенной, исходя из самооценки собственных возможностей и ресурсов. Людьюми движет обеспокоенность за благополучие близких и судьбу своих усадеб. Успех в немалой степени зависит от степени солидаризации населения для решения общей задачи, предотвращения общей угрозы. В отдельных случаях, когда сельское сообщество не в состоянии повлиять на преодоление режима ЧС (объявленного или нет), формой проявления ситуативного участия могут стать пикеты, митинги или другие собрания граждан, которые

организуются без соблюдения установленных процедур и правового оформления решений.

Проблемно ориентированная самоорганизация сельских жителей возникает в ответ на неэффективность действующих властных институтов для разрешения проблемных ситуаций в границах поселений. Для такого рода самоорганизации требуется наличие активных и обладающих авторитетом неформальных лидеров. Лидеры организуют внутригрупповую коммуникацию, разрабатывают планы реализации возникающих инициатив, ищут спонсоров. При этом местные сообщества могут опираться на свои культурные, религиозные и другие локальные традиции. Специфика сельской жизни способствует образованию разных неформальных коллективов, состоящих из людей, объединенных совместным проживанием на одной территории, т.е. дружескими, соседскими и родственными отношениями. Для активных жителей сельских поселений понятия «патриотизм» и «гражданская ответственность» – не пустой звук. Они привыкли часто собираться вместе, чтобы обсудить актуальную повестку, в кооперации с представителями официальной власти найти способы достойного проведения Дня села или организации историко-рекреационной зоны.

«Как правило, у тех, кто работает, нет времени для участия в таких мероприятиях. Но в клубе у нас полный зал собирается, голосуем, решаем. Сельсовет с нами советуется, глава администрации на всех собраниях присутствует» (Красноярский край).

Другой пласт внутрисельской самоорганизации касается оказания адресной помощи пожилым жителям, семьям, попавшим в трудную жизненную ситуацию. В одном из поселков, вошедших в нашу выборку, действует волонтерский отряд, готовый отреагировать на те или иные «местные вызовы», связанные в том числе с внезапно обрушившейся пандемией коронавируса.

«Сейчас, после объявления карантина, мы всем нашим бабушкам носим продукты домой. Социальный работник у нас в поселке остался один, других “оптимизировали”. Помогаем всем, кому помощь нужна, иначе ни социальный работник, ни единственный социальный педагог в школе с этим не справятся» (Красноярский край).

В качестве информационных каналов для самоорганизации в сибирских селах используются современные средства связи: мессенд-

жеры, социальные сети. Население постарше для трансляции просьб о помощи предпочитает надежное «сарафанное радио».

«На WhatsApp люди иногда пишут, что нуждаются в какой-то помощи, тут же можно спросить, как помочь. Еще в “Одноклассниках” группа есть, но там в основном реклама идет: кто-то птицу продает, кто-то холодильник. Моя бабушка все новости о том, что где происходит, кто в чем нуждается, узнает, когда в магазин ходит или на почту» (Красноярский край).

Таким образом, «оптимизированные» функции власти могут отчасти компенсироваться самостоятельной инициативой. Люди прекрасно осведомлены о том, кто из односельчан находится в зоне риска, но не имеет поддержки от государства, и без указки сверху готовы прийти на помощь.

Обобщенное описание разработанной нами типологии практик самоуправления, имеющих формальный и неформальный характер, представлено в таблице. Выделенные типы участия сельчан в местном самоуправлении могут сочетаться друг с другом в зависимости от локальной специфики: социально-экономической ситуации в конкретном поселении, сложившихся отношений между властью и населением, присутствия разных групп интересов. Уровень социально-экономического развития обследованных сельских поселений в определенной степени обусловлен состоянием управленческой системы и ее трансформациями. Деградацию поселенческой инфраструктуры и последствия самых разнообразных «оптимизаций», которые мы зафиксировали в Новосибирской области и Красноярском крае, можно наблюдать также в селах и поселках других регионов России. Однако возможностей и ресурсов для развития у периферийных удаленных территорий Сибири, на наш взгляд, существенно меньше. Недаром из преимуществ сельского образа жизни наши респонденты отметили лишь два пункта – сибирскую природу и свежий воздух, в то время как другие характеристики места жительства – наличие работы, состояние дорог, доступность базовых услуг (медицина, жилищно-коммунальное хозяйство, культура, спорт и рекреация, в том числе условия для занятий с детьми) оценивались, как правило, довольно низко.

Типология практик участия сельского населения в местном самоуправлении

Типы участия населения в местном самоуправлении	Практики участия населения в местном самоуправлении	Мотивы и причины вовлечения населения в практики участия
<i>Формальный характер участия</i>		
Представительное участие	<ul style="list-style-type: none"> Участие в выборах в местные органы власти. Обращения (жалобы) в местные органы власти. Участие в отчетных мероприятиях и слушаниях 	<ul style="list-style-type: none"> Политическая позиция и доступность ее проявления. Неудовлетворенность качеством работы местных органов власти. Навыки и традиции участия в электоральных кампаниях
Проектное участие (подготовка проектов на конкурс и организация софинансирования)	<ul style="list-style-type: none"> Инициация проекта. Реализация проекта. Финансирование проекта (самообложение, привлечение спонсорской помощи от бизнес-структур) 	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие необходимых средств у официальных органов власти. Наличие региональных программ поддержки для реализации дорогостоящих сельских проектов. Заинтересованность жителей и бизнес-структур в развитии социальной и инженерно-технической инфраструктуры села
<i>Неформальный характер участия</i>		
Ситуативная самоорганизация	<ul style="list-style-type: none"> Посильное противодействие чрезвычайным ситуациям. Ликвидация последствий стихийных бедствий 	<ul style="list-style-type: none"> Ситуативное бездействие уполномоченных лиц. Удаленность (отсутствие) оборудования и объектов инженерной инфраструктуры. Прямая угроза безопасности жизни населения, жилищной и деловой зонам поселений
Проблемно ориентированная самоорганизация	<ul style="list-style-type: none"> Помощь односельчанам, попавшим в трудную жизненную ситуацию. Самодетельная реализация социально ориентированных инициатив. Самодетельная реализация инициатив по развитию инфраструктуры поселения 	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие необходимых средств и полномочий у официальных органов власти. Гражданская позиция представителей инициативной группы. Навыки и традиции самоорганизации локальных сообществ

Как уже отмечалось выше, наиболее деятельные руководители администраций сельских поселений и местные активисты пытаются улучшить локальные условия жизни за счет участия в конкурсах проектов инициативного бюджетирования, которые спускаются сверху. Хотя не всегда уже готовые проектные решения могут охватить весь спектр сельских проблем, но для сохранения поселений важна любая возможность привлечения дополнительных ресурсов. Сельчане редко отказываются от участия в разного рода слушаниях, выборах проектов и процедурах самообложения для претворения в жизнь хоть и скромных (особенно по городским меркам) мер по улучшению жизненного пространства. Как правило, речь идет о частичной модернизации системы уличного освещения (буквально в пределах одной улицы) или создании единственной на территории села детской или спортивной площадки.

ВЫВОДЫ

Обобщение результатов обследования позволило построить классификацию практик участия сельского населения в местном самоуправлении. Часть спектра формализованных практик отнесена нами к типу представительного участия, при котором жители полностью делегируют свои права официальным органам власти. Другим относительно новым форматом стало проектное (конкурсное) участие, которое подразумевает получение сельскими активистами в кооперации с местной администрацией прав на реализацию проекта развития с привлечением средств региональных и местных бюджетов, а также пожертвований от населения и бизнеса. Неформальное участие населения рассматривается нами в рамках ситуативной и проблемно ориентированной самоорганизации.

Своеобразную роль в местном самоуправлении играют люди пенсионного возраста. Они инициируют проекты по благоустройству и развитию территорий и возглавляют движение по их реализации. При этом стоит отметить, что молодые жители далеко не всегда солидарны с инициативами старших по преобразованию окружающей среды. У них могут вызывать отторжение предлагаемые возрастными активистами проекты и структуры неформального взаимодействия.

По этой причине человеческий капитал сельской молодежи может оставаться невостребованным, а потребности молодых сельчан – неудовлетворенными.

Усилившийся в последние несколько лет тренд на более активное вовлечение граждан в принятие решений, касающихся развития «малой родины» (места проживания)⁵, не снимает вопрос о необходимости возвращения местным органам власти полномочий реального самоуправления и соответствующих ресурсов. В условиях, когда решение ключевых вопросов жизнеобеспечения передано наверх (будь то полномочия по распоряжению землей, обустройству территории и уходу за ней, включая передачу ответственности за утилизацию мусора единому оператору), не следует ожидать, что образовавшиеся из-за сжатия сферы действия муниципальной власти лакуны будут заполнены практиками самоорганизации. В специфических условиях выживания или же при создании общин экологического или религиозного толка люди в своей повседневной жизни вполне могут обойтись без участия государства. Но в «нормальных условиях» удалять официальную власть все дальше и дальше от населения под лозунгом оптимизации и централизации как минимум недальновидно. В то же время, как показало наше исследование, не надо отказываться от уже сложившегося потенциала гражданской активности и жизнеспособных локальных практик. Важно подумать над тем, как можно и дальше стимулировать и конструировать механизмы самоорганизации, чтобы учесть интересы разных групп, предотвратить острые конфликты и обеспечить возможность консенсуса при взаимодействии власти, бизнеса и населения.

*Статья подготовлена по плану НИР СО РАН, проект
«Актеры, драйверы, последствия социальных изменений
в современном обществе: теория и эмпирика» № 121040100280-1*

⁵ Согласно положениям Федерального закона от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» с 1 января 2021 г. в России заработал Закон о «народном» бюджетировании (URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63662.html/>).

Список источников

1. *Андреевков С.Н.* Реформирование системы хозяйств и землепользования в 1990-е гг. в Новосибирской области // *Крестьяноведение*. – 2019. – Т. 4, № 4. – С. 58–75.
2. *Аузан А.А.* Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория. – М.: Проспект, 2016. – 543 с.
3. *Блинова Н.В.* Инфляция местного самоуправления // *PolitBook*. – 2019. – № 2. – С. 63–83.
4. *Вагин В.В., Шаповалова Н.А.* Инициативное бюджетирование и смежные практики // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. – 2016. – № 38. – С. 2–19.
5. *Дец И.А.* Агропромышленный комплекс Сибири как ресурс территориального развития // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. География. Геология*. – 2019. – № 3. – С. 38–53.
6. *Копотева И.В.* Теоретические подходы к изучению реформы местного самоуправления в России // *Крестьяноведение*. – 2017. – Т. 2, № 4. – С. 31–55.
7. *Майкова Э.Ю., Симонова Е.В.* Проблема использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России // *Власть*. – 2014. – № 11. – С. 105–109.
8. *Маркварт Э.Э.* Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // *Российский экономический журнал*. – 2016. – № 6. – С. 3–17.
9. *Между домом и... домом: Возвратная пространственная мобильность населения России* / Под ред. Т.Г. Нефедовой, К.В. Аверкиевой, А.Г. Махровой. – М.: Новый хронограф, 2016. – 504 с.
10. *Мысляева И.Н., Науменко Т.В.* Специфика финансовых механизмов местного самоуправления в России // *Журнал исследований социальной политики*. – 2020. – № 1. – С. 69–82.
11. *Платонов В.М.* Принцип единства исполнительной власти в федеративном устройстве современной России // *Вестник РУДН. Сер.: Социология*. – 2020. – Т. 20, № 1. – С. 145–160.
12. *Позаненко А.А.* Последствия укрупнения сельских поселений: взгляд снизу // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2015. – № 1. – С. 168–184.
13. *Фадеева О.П.* Оскудеет ли сибирская нива? Аграрная политика в зеркале всероссийских сельскохозяйственных переписей // *ЭКО*. – 2018. – № 12. – С. 143–162.
14. *Фадеева О.П.* Сибирское село: от формального самоуправления к вынужденной самоорганизации // *ЭКО*. – 2019. – № 4. – С. 71–94.

Информация об авторах

Кондратьев Михаил Викторович (Россия, Новосибирск) – аспирант Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17). E-mail: kondratev.post@gmail.com.

Фадеева Ольга Петровна (Россия, Новосибирск) – кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17); доцент Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, Новосибирск, ул. Пирогова, 2). E-mail: fadееva@ieie.nsc.ru.

DOI: 10.15372/REG20210207

Region: Economics & Sociology, 2021, No. 2 (110), p. 162–183

M.V. Kondratyev, O.P. Fadeeva

PRACTICES OF PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNANCE: CASE STUDIES OF SIBERIAN VILLAGES

Rural local self-governance as an independent political institution shows clear signs of degradation, its efficiency and capacity decreasing markedly over time. With local administrations having fewer powers and financial resources, destructive phenomena and processes are taking shape: rural infrastructure facilities are deteriorating, and negative demographic trends are emerging. This study intends to assess how these trends can be counteracted with rural residents self-organizing, to identify and classify the forms of public initiative participation in local self-governance. Having generalized the results of sociological research and presented them as case studies of rural settlements in Novosibirsk Oblast and Krasnoyarsk Krai, we managed to determine the main types of formal and informal public participation practices in initiating projects aimed at territorial improvement, social support, and other local issues.

We conclude that local authorities' insufficient performance, poor resource endowment, and unpreparedness for dialogue with the population encourage informal types of public participation in the life of the village. Such informal practices can draw local communities closer and help not only preserve but improve rural settlements. If the rural population is actively involved in various forms of public participation, it may partially compensate for the local government defects and counteract negative trends pertinent to sustaining the village.

Keywords: local self-governance; rural settlements; practices of participation; self-organization; local communities; Siberia; Novosibirsk Oblast; Krasnoyarsk Krai

For citation: *Kondratyev, M.V. & O.P. Fadeeva. (2021). Praktiki uchastiya naseleniya v mestnom samoupravlenii: keysy sibirskikh syol [Practices of public participation in local self-governance: case studies of Siberian villages]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 2 (110), 162–183. DOI: 10.15372/REG20210207.*

The publication is prepared within the research plan of the IEIE SB RAS under the project “Actors, drivers, and consequences of social change in contemporary society: theory and empiricism” No. 121040100280-1

References

1. *Andreenkov, S.N. (2019). Reformirovanie sistemy khozyaystv i zemlepolzovaniya v 1990-e gg. v Novosibirskoy oblasti [Reforms in the economies' system and land use in the Novosibirsk Region in the 1990s]. Krestyanovedenie [Russian Peasant Studies], Vol. 4, No. 4, 58–75.*
2. *Auzan, A.A. (2016). Institucionalnaya ekonomika: Novaya institucionalnaya ekonomicheskaya teoriya [Institutional Economics. New Institutional Economic Theory]. Moscow, Prospekt Publ., 543.*
3. *Blinova, N.V. (2019). Inflyatsiya mestnogo samoupravleniya [Local Government Inflation]. PolitBook Publ., 2, 63–83.*
4. *Vagin, V.V. & N.A. Shapovalova. (2016). Initsiativnoe byudzhetrovanie i smezhnye praktiki [Participatory budgeting and related practices]. Finansovaya analitika: problemy i resheniya [Financial Analytics: Science and Experience], 38, 2–19.*
5. *Dets, I.A. (2019). Agropromyshlennyy kompleks Sibiri kak resurs territorialnogo razvitiya [Siberian agro-industrial complex as a resource for territorial development]. Uchenye zapiski Krymskogo federalnogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Geografiya. Geologiya [Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Geography. Geology], 3, 38–53.*
6. *Kopoteva, I.V. (2017). Teoreticheskie podkhody k izucheniyu reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii [Theoretical approaches to the study of local self-government reform in Russia]. Krestyanovedenie [Russian Peasant Studies], Vol. 2, No. 4, 31–55.*
7. *Maikova, E.Yu. & E.V. Simonova. (2014). Problema ispolzovaniya mekhanizma vyborov pri formirovani organov mestnogo samoupravleniya v sovremennoy Rossii [Problem of using the election mechanism in formation of bodies of local self-government in modern Russia]. Vlast [The Authority], 11, 105–109.*
8. *Markwart, E.E. (2016). Rossiyskoe mestnoe samoupravlenie pred glavnyimi vyzovami sovremennosti [Local self-government in Russia facing main challenges of modern times]. Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal [Russian Economic Journal], 6, 3–17.*
9. *Nefedova, T.G., K.V. Averkieva & A.G. Makhrova (Eds.). (2016). Mezhdudomom... i domom: Vozvratnaya prostranstvennaya mobilnost naseleniya Rossii [Bet-*

ween Home and... Home: The Return Spatial Mobility of Population in Russia]. Moscow, Novyy khronograf Publ., 504.

10. *Myslyayeva, I.N. & T.V. Naumenko.* (2020). Spetsifika finansovykh mekhanizmov mestnogo samoupravleniya v Rossii [Financial mechanisms in local government across the Russian Federation]. Zhurnal issledovaniy sotsialnoy politiki [The Journal of Social Policy Studies], 1, 69–82.

11. *Platonov, V.M.* (2020). Printsip edinstva ispolnitelnoy vlasti v federativnom ustroystve sovremennoy Rossii [The principle of the executive power unity in the contemporary Russian federative model]. Vestnik RUDN. Seriya: Sotsiologiya [RUDN Journal of Sociology], Vol. 20, No. 1, 145–160.

12. *Pozanenko, A.A.* (2015). Posledstviya ukрупneniya selskikh poseleniy: vzglyad snizu [Implications resulting from the enlargement of rural settlements: view from below]. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Public Administration Issues], 1, 168–184.

13. *Fadeeva, O.P.* (2018). Oskudeet li sibirskaya niva? Agrarnaya politika v zerkale vserossiyskikh selskokhozyaystvennykh perepisey [Will the Siberian fields become poorer? Agrarian policy in the mirror of all-russian agricultural censuses]. EKO [ECO], 12, 143–162.

14. *Fadeeva, O.P.* (2019). Sibirskoe selo: ot formalnogo samoupravleniya k vyzhdennoy samoorganizatsii [Siberian village: from formal self-government to forced self-organization]. EKO [ECO], 4, 71–94.

Information about the authors

Kondratyev, Mikhail Viktorovich (Novosibirsk, Russia) – post-graduate student at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: kondratev.post@gmail.com.

Fadeeva, Olga Petrovna (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Sociology), Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia); Associate Professor at Novosibirsk National Research State University (2, Pirogov st., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: fadeeva@ieie.nsc.ru.

Поступила в редколлегию 01.03.2021.

После доработки 09.03.2021.

Принята к публикации 10.03.2021.

© Кондратьев М.В., Фадеева О.П., 2021