

РОССИЙСКАЯ ПРОВИНЦИЯ И ЕЕ ОБИТАТЕЛИ (ОПЫТ НАБЛЮДЕНИЯ И ПОПЫТКА ОПИСАНИЯ)

С.Г. КОРДОНСКИЙ, Ю.М. ПЛЮСНИН, Ю.А. КРАШЕНИННИКОВА, А.Р. ТУКАЕВА, О.М. МОРГУНОВА, Д.Э. АХУНОВ, Д.В. БОЙКОВ

Мир России. – 2011. – Том XX. - № 1. – С. 3-33.

В статье представлены результаты полевых исследований муниципальной жизни, проведенных в 2006-2010 гг. в различных регионах страны. Авторы, рассматривая наблюдение и безоценочное описание как основу научного изучения социальной реальности и управленческого моделирования, ставят целью раскрыть реалии современной муниципальной России и зафиксировать феномены, многие из которых на сегодняшний день игнорируются социальными теоретиками и управленцами. Многообразие форм организации жизни на местном уровне (городских и сельских поселений) анализируется в трех аспектах: административно-территориальная и экономическая организация пространства, социальная структура и образ жизни населения, структура местного управления и властные отношения.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, городские и сельские поселения, административно-территориальное деление, социальная политика, властные отношения, административный бизнес, структура населения, наблюдение

Методологическое введение: наблюдение и описание как основа научного изучения социальной реальности и управленческого моделирования в современной России

Одну из ключевых проблем осмысления происходящего в современной России, на наш взгляд, представляет дефицит неакцентированных описаний и неоценочных знаний о жизни населения и процессах управления на местном уровне. Откуда сегодня черпают информацию ученые и чиновники? Во-первых, из масс-медиа. Публикации в СМИ и в интернете рассматриваются ими как достоверные описания реальности. Но журналисты и блогеры, как известно, пишут о своем и так, чтобы их тексты были понятны читателям. Они формируют общественное мнение (в полном соответствии со своей социальной функцией) теми методами, которые специфичны для второй древнейшей профессии. За редчайшими исключениями им принципиально чуждо беспристрастное описание того, чему свидетелями они были или о чем слышали. Поэтому использование СМИ как источника достоверной информации для научной и

управленческой деятельности представляется малопродуктивным.

Другой, может быть, самый важный источник информации о том, что происходит в стране – данные статистики. Но первое, с чем сталкивается наблюдатель при попытке описать местную жизнь, – это практическое отсутствие достоверной статистической информации. До сих пор отсутствует федеральный закон о муниципальной статистике, ресурсов для организации статистики в муниципальных бюджетах не предусмотрено, а государственная статистика фиксирует только отдельные феномены местной жизни, да и то по преимуществу в крупных городских округах. Данные муниципальной статистики формируются произвольно, в зависимости от требований государственных органов и потребностей муниципальных властей. В ходе исследования мы нередко фиксировали то, каким образом появляется та или иная статистическая (учетная) информация: количественные показатели возникают буквально из ничего, то есть из необходимости «отписаться» по властному запросу. При этом повсеместно отсутствует статистическая база, утвержденные методики учета и сбора информации. Даже данные о численности населения в муниципалитетах сугубо приблизительны, так как дачники, отходники и мигранты органами статистики практически не учитываются. Столь же «качественный» характер носят данные об экономике муниципальной жизни, социальной структуре населения и потреблении.

Еще один путь получения информации – опросы общественного мнения. Однако люди, находящиеся в поле средств массовой информации, волей-неволей говорят и даже думают на их языке, транслируя придуманные журналистами (теперь и блогерами) образы и схемы интерпретации, в том числе, их собственной жизни. Так что опросы, по большей части, дают информацию о том, в поле влияния каких СМИ находятся респонденты, но не о фактуре их жизни. Серьезно считать, что проценты разнообразных мнений есть арифметика независимых событий (пресловутая репрезентативность выборки), сейчас может разве что исследователь, сумевший сохранить верность методологическим принципам О. Конта.

Наконец, нельзя полностью полагаться и на интервьюирование как источник информации для задач изучения социальной реальности. Учитель в школе может с апломбом и совершенно искренне уверять, что в ней нет наркоманов, вопреки тому, что в соседнем палисаднике лежит кучка использованных шприцов. Врач местной больницы может жаловаться на рост заболеваемости, хотя этот рост является прямым следствием манипуляций со статистикой обращений и гипердиагностики в силу вынужденного стремления обосновать сохранение штатной численности медицинского персонала. Муниципальный чиновник может говорить о полном выполнении социальных обязательств, при том, что в селе не действуют водопровод и канализация, валяются кучи мусора, а пришлые владельцы земли фактически отрезали доступ жителям к выпасам.

В процессе интерпретации эти данные статистики, опросов и интервью обычно втискиваются в понятийные структуры, как научные, так

и управленческие, где трактуются более или менее однозначно: в стране всё не так, как должно быть сообразно неким идеалам, а значит, «всё плохо». В основе общих и частных управленческих решений, направленных на то, чтобы «всё стало хорошо», обычно лежит сравнение с другими странами. *Должный* образ страны при этом, совершенно по гоголевской логике, сочетает в себе различные институты других государств. Ограничения, связанные с наличным устройством и функционированием страны, если и попадают в поле общественно-политических дискуссий о перспективах развития России, то только как стигматы плохого прошлого.

Страна непрерывно реформируется (модернизируется), и, наверное, ни один из аспектов государственной жизни не избежал попыток подражательного преобразования. Напор управленческого и научного провинциализма естественно ограничивается многовековой инерционностью отечественной жизни, которая уже, вероятнее всего, приобрела иммунитет к «нехирургическим» формам реформирования и модернизации.

Общеизвестно, что ни одна многочисленных реформ конца XX – начала XXI вв. не привели к планируемым результатам [см.: Стратегия-2010..., 2010]. Нам представляется, что причина этому – аксиологическая и методологическая позиция, при которой страна рассматривается как объект подражательного реформирования, а не как самобытная и в значительной степени самодостаточная реальность. Реформаторы-модернизаторы отказывают в праве на существование той стране, которая есть, ввиду того, что она не такая, как другие. Но какая она?

Для того что хотя бы в общих чертах ответить на этот вопрос, надо страну описать. Мы считаем, что именно отсутствие адекватных описаний, как и отсутствие стремления ими заниматься, сформировало ту понятийную среду, в которой стало возможным не ограниченное хотя бы здравым смыслом фантазирование на темы переустройства страны по внешним образцам.

Как отмечал Б. Малиновский [*Малиновский* 2005, с. 19–40], антропологические и культурологические описания являются необходимым основанием для аналитических и теоретических исследований и должны предшествовать им. Можно добавить, что и результаты научных исследований для того, чтобы стать основанием для принятия решений, должны быть переведены в описывающую форму, понятную тем, кто эти решения принимает. Описания, сделанные полевыми агентами по результатам внешнего или включенного наблюдения, традиционно были весомым основанием для принятия управленческих и политических резолюций. В имперской России существовали фундаментальные традиции такого рода описаний. Отчеты офицеров имперского Генерального штаба о поездках в разные стратегически важные регионы [*Пржевальский* 1869; *Золотарев* 1903; *Козлов* 2004; *Арсеньев* 1912; *Арсеньев* 1914] и многие другие работы сделаны в обыденных и политических терминах, и были понятны

чиновникам, принимающим решения.

Традиции такого полевого исследования в советское время продолжались, в основном, учеными «старой формации» (такими как П.К. Козлов и В.К. Арсеньев, В.Ю. Визе, братья Б.М. и Ю.М. Соколовы, К.П. Гемп), и в послевоенное время постепенно были утеряны, во всяком случае, при описании того, что происходит внутри государственных границ. В постсоветское время такие исследования стали возобновляться, но значительная часть этих полевых наблюдений делается непрофессиональными исследователями¹. Немногие авторы публикуют работы, в которых доминирует профессиональное описание того, что происходит в отдельных регионах и муниципалитетах². Однако это единичные инициативные работы, практически не получающие финансирования ни от частных фондов, ни от государства.

Наблюдение и его результаты – это описания *допонятийные*, с одной стороны, и *постпонятийные*, с другой, и являют собой, с нашей точки зрения, именно то, что социальная наука может и обязана давать управлению. Научное исследование (даже при соблюдении всех методологических правил) бесполезно, если его результаты не переведены в нужную управленческой практике форму. Именно понятные чиновникам описания являются наиболее адекватной формой представления научных результатов для выработки управленческих решений. Для их проведения необходимы либо *профессиональные* наблюдатели, не только усвоившие современные им теории, но и владеющие эпистемологией и рефлектирующие границы применения теорий, либо *наивные* наблюдатели, вообще не отягощенные доминирующими над ними интерпретационными схемами.

В рамках работы Лаборатории муниципального управления ГУ-ВШЭ описательные исследования такого рода проводятся на протяжении последних 5 лет. В них в качестве *наивных* наблюдателей принимают активное участие студенты специалитета и магистратуры факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. К концу 2010 года проведено уже 42 экспедиционных поездок в 26 регионов России из 6 федеральных округов; наблюдения велись (с учетом повторных поездок) в 109 муниципалитетах, где было взято несколько сотен интервью, собрано большое количество разного рода статистических данных³.

Представленная ниже попытка описания жизни современной муниципальной России основана на некоторых результатах этих полевых наблюдений⁴. Необходимо подчеркнуть их принципиально качественный

¹ Например, очень продуктивна полевая и публикационная активность Товарищества северного мореходства, издающего не только материалы своих экспедиций [Не век жить 2006], но и широко известный историко-литературный альманах «Соловецкое море» (<http://solovki.info>).

² Укажем на работы В.Л. Глазычева и его учеников [Глазычев 2002].

³ Полученные материалы размещены на сайте Лаборатории по адресу <http://lmu.hse.ru/> Подробная информация об исследованиях 2008-2009 гг. представлена в коллективной монографии [Плюснин, Кордонский, Скалон 2009].

⁴ Проведение полевых исследований в таком объеме вряд ли было бы возможно без поддержки проекта со стороны Общероссийского конгресса муниципальных образований и его руководителей

характер (редкие количественные характеристики были получены в ходе оценки, а не измерения). Для того чтобы трансформировать проведенные наблюдения в верифицируемые результаты, требуется обработать дневники участников проекта, расшифровать и авторизовать интервью, сконструировать типологии муниципалитетов и провести многие другие работы, требующие и дополнительное время, и ресурсы. Но даже после завершения этого этапа проекта вряд ли можно будет выстроить целостную картину. За два постсоветских десятилетия многообразие форм внутреннего устройства страны резко увеличилось по сравнению с РСФСР. Появились новые, трудно различимые и потому часто непреодолимые границы между элементами устройства, затрудняющие проведение описаний. Поэтому наши наблюдения могут дать только фрагментарную картину существующего и происходящего⁵.

Административно-территориальная и экономическая организация пространства на муниципальном уровне

Проблемы классификации поселений

Муниципальное территориальное деление не вошло в бытование общества, в котором доминируют еще советские представления о статусах селитебных территорий. Термины, в которых зафиксированы разные виды (или типы, или категории – здесь наблюдается постоянная путаница) муниципальных образований – «городской округ», «муниципальный район», «сельское поселение», «городское поселение» – остаются чуждыми не только обывателям, но и чиновникам.

Существующее же реальное многообразие муниципалитетов столь велико, что с трудом поддается классификации. То статистическое единообразие, которое было характерно для советского периода отечественной истории, практически исчезло [Социально-территориальная структура 1982]. Хотя предпринимаются основательные попытки создания научных критериев типологизации территориальных единиц в качестве экономических, административных, социальных или даже этнических единиц, но пока они признаются самими исследователями неудовлетворительными или недостаточными [Трейвиш 2009]. Связать их с муниципальной структурой, закрепленной в нормативно-правовых актах, сейчас, видимо, невозможно. С одной стороны, существующая административно-территориальная структура складывалась в три этапа, фактически независимых один от другого, и была определена

С.М. Киричука и В.Н. Панкращенко, а также Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники». Мы выражаем искреннюю признательность за помощь и содействие в нашей учебной и исследовательской работе. Мы также благодарны профессору В.Л. Глазычеву, который взял на себя труд по экспертизе представляемого текста.

⁵ Некоторые результаты наблюдения описываются в рамках концепций административного рынка, ресурсного устройства государства и сословной социальной структуры современного российского общества [подробнее см.: Кордонский 2006, Кордонский 2007, Кордонский 2008, Кордонский 2010].

законодательными установлениями спонтанно и хаотически: первый – начиная с 1990-х до 1995 г., второй – с 1995 до 2003–2006 гг. (в поле действия ФЗ-154) и третий – с 2006 г. (в поле действия ФЗ-131⁶). Каждый из субъектов Российской Федерации применял свои критерии определения соответствия между видом (категорией, типом) муниципалитета и его территориальной структурой.

С другой стороны, любой муниципалитет имеет свои особенности и, что важно, свои ресурсы, которые осваиваются специфическим для него образом. Это многообразие ресурсов, способов их освоения и форм обмена ими сформировалось на наших глазах, в том числе, и в ходе муниципальной реформы, когда советским городам, селам, рабочим поселкам, станциям были произвольно присвоены статусы то городских округов, то муниципальных районов, то сельских или городских поселений с недоопределенными ресурсными возможностями.

Несоответствие присвоенного городу, селу или территории муниципального статуса и исторически детерминированного социального «веса» приводит к многочисленным несуразностям и конфликтам между региональными и местными властями, составляющим иногда основное содержание местной жизни. Приведём несколько примеров.

«Аморфный» статус городских округов

Несбалансированность муниципальной структуры особенно ярко проявилась в такой категории образований как городские округа. Здесь мы наблюдаем два разных феномена: разрушение административно-территориальной структуры в крупных городах и аморфный территориальный статус городского округа.

Во всех городских округах, образованных после принятия федеральных законов ФЗ-154 и ФЗ-131 на территориях крупных городов, где существовало внутригородское районное деление, оно сохранилось. Бывшие административные районы городов теперь имеют неопределенный правовой статус внутригородских территорий, но фактически полностью сохранили свои дореформенные функции; их органы управления считаются подразделениями мэрий, но ведут себя как полноценные административно-хозяйствующие (юридические) лица.

Наши попытки выяснить у местных чиновников, каким образом такое положение дел соотносится с федеральными законами, к успеху не привели по той простой причине, что это положение считается естественным, само собой разумеющимся и не требующим обоснования, и поэтому почти никто из чиновников и не утруждал себя рефлексией по поводу несоответствия между установленными полномочиями и практикой управления.

⁶ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Хотя проблема не рефлектируется, она типична для всех крупных и крупнейших городов страны, и ее острота не очевидна до тех пор, пока главы территориальных подразделений, раньше бывшие руководителями районов, а теперь пребывающие в статусе *старост* территории, сохраняют лояльность мэру и политически зависимы. Однако всё изменится, если лояльность и зависимость исчезнут, как это случилось в 1990-е гг. в областных городах: тогда фактически почти равный статус губернатора и мэра столицы области (легальный по объему власти и по объему перераспределяемых ресурсов, а также, что особенно важно, легитимный в глазах населения) повсеместно привел к конфликтам администраций.

Предпосылки для такого развития событий могут складываться, прежде всего, там, где отдельные городские территории играют непропорционально значительную долю в местной экономике, общественной и политической жизни, особенно если в составе одного муниципалитета объединены два и более города. Из наших наблюдений можно предполагать такую ситуацию для Таганрога. Другой причиной выступает сложносоставность политической среды муниципалитета, особенно если она опирается на крупные и сильные социальные и этнические группы. Это участь, например, Анапы.

Более серьезной проблемой представляется неопределённость территориальной структуры городского округа. Основываясь на критерии отношения площади города, определенной градостроительным планом в основном еще в советское время, к площади городского округа, произвольно закрепленной позднее народными избранниками, мы фиксируем три пространственных типа городских округов. Названия для них выбраны условные, фиксирующие качество различий, вытекающих из математической пропорции площади города к площади округа.

1) *«Городовой»* или *«острожный» тип*: площадь города почти равна площади округа, поскольку границы городского округа определены границами городской черты. Такой городской округ, «лишенный земли» для будущего развития как селитебной, так и промышленной или рекреационной территории, с самого начала своего существования как муниципальной единицы сталкивается со многими трудностями. Как правило, такие городские округа располагаются на территории одноименного муниципального района, что создает особые сложности и для органов местной власти, и для населения. В такой ситуации трудно выстроить межмуниципальные отношения, определиться с распределением полномочий и ответственности, организовать хозяйственную деятельность. Зачастую «городовые» городские округа имеют большое количество «пересечений» полномочий с муниципальным районом в социальной сфере (культура, образование, спорт или здравоохранение⁷).

Более того, даже административные здания одного муниципалитета (например муниципального района) могут находиться на территории

⁷ Например, центральная районная больница, физкультурно-оздоровительный комплекс, учреждение профессионального образования территориально находятся в городском округе и административно подчиняются ему, а обслуживают и население муниципального района.

городского округа (например, администрации Вышневолоцкого района в Вышнем Волочке, Искитимского района в Искитиме, Галичского района в Галиче, Чистопольского в Чистополе и т.п.). Районная и городская власти работают «по соседству» и в сознании населения дублируют друг друга, а в сознании чиновников являются конкурентами и нередко врагами. Это порождает борьбу за муниципальное «старшинство», возрождает архаическую толкотню за «место за столом» в региональной администрации, а механизмами принятия решений становятся преимущественно неформальные связи и договоренности.

2) **«Уездный» тип**: площадь города много меньше площади округа. Такие округа образовывались в границах советских административных районов, районный центр становился центром округа, а бывшие сельсоветы – территориальными подразделениями (участками или «сельскими округами»). Мы наблюдали несколько округов «уездного» типа: Светлогорск и Зеленоградск в Калининградской области до их преобразования в муниципальные районы, Верхотурье в Свердловской области, город-курорт Анапа в Краснодарском крае. Поскольку все наблюдавшиеся нами представители этого типа были созданы после 1995 г., можно только догадываться, какие общие причины являлись основанием для наделения района, нередко сельскохозяйственного, как в Свердловской области, статусом городского округа.

Общим признаком таких территорий является лишь их высокий рекреационный и туристический потенциал, эффективное использование которого невозможно без достаточной территории. Кроме того, обычно такие территории уже в советское время имели хорошо проработанные программы территориального и социально-экономического развития, поэтому вполне вероятно, что новые администрации лишь использовали эти документы (аналогично планам ГОЭЛРО или БАМ).

Ни в одном официальном документе нет прописанного статуса такого «уездного» муниципалитета как «город-курорт Анапа». Помимо самого города, в его состав входят 10 сельских округов (с населением в десятки тысяч человек), главы и сотрудники администраций которых являются муниципальными служащими и сотрудниками администрации города-курорта. Главы этих сельских округов (фактически главы сельских поселений, но по статусу лишь старосты территорий) назначаются напрямую из администрации города.

3) **«Агломеративный»** или **«поместный» тип**: граница округа зафиксирована значительно дальше городской черты, но она существенно меньше границ района, в котором эти округа были выделены. Характерной особенностью этого типа является рациональность территориального планирования: площадь округа оптимальна для развития, она не ограничена «городом» и не охватывает весь «уезд», значительные пространства которого не могут получить ресурсов для должного развития.

«Поместный» тип мы наблюдали в Качканаре (Свердловская область), наукограде Кольцово (Новосибирская область), Мантурове (Костромская область). Границы таких округов нередко изменялись в

последнее время, когда к их администрациям приходило осознание необходимости свободных территорий для развития. Так, Кольцово в течение последних 5–7 лет целенаправленно приращивает свою территорию за счет соседнего Барышевского сельского поселения. Городской округ Мантурово в 2009 г. увеличил почти вдвое свою территорию за счет присоединения незаселенных участков смежных сельских поселений, включив в состав муниципалитета все дачные территории горожан и загородные промышленные зоны.

Особый территориальный тип, вероятно, составляют городские округа фактически федерального подчинения – ЗАТО, однако мы ими не занимались в силу известных ограничений на посещение этого типа муниципалитетов.

Выморочные и развивающиеся муниципалитеты

В больших городских округах «поместного» типа, где мы вели наблюдения, таких как Калининград, Таганрог или Барнаул, население неоднородно, социальная дифференциация велика, жизнь фрагментирована и внешне может быть отслежена только в таких феноменах, как городские рынки, система муниципального транспорта и т.п. Такие поселения слишком велики для того, чтобы можно было делать какие-то серьезные выводы только на основании наших наблюдений. Мы могли лишь фиксировать некоторые аспекты жизни в них, строить гипотезы и проверять их в беседах с представителями разных групп горожан.

Поэтому наши основные наблюдения форм социальной активности и дифференциального взаимодействия власти с населением относятся к «уездным» и «городовым» округам, муниципальным районам, городским и сельским поселениям. Все эти муниципалитеты по видимым перспективам развития, обусловленным демографическим и социальным потенциалом, можно разделить на две категории:

1) **выморочные муниципалитеты**, не имеющие перспектив развития в силу демографической структуры, ресурсной ограниченности, транспортной недоступности и другим причинам. Выморочные муниципалитеты всегда невелики, и структура населения в них более-менее однородна. В составе наблюдаемых исследователями групп населения (на улицах, рынках, во дворах) доминируют рано постаревшие женщины (на вид старше 50, а фактически лет 30–40), старики-пенсионеры и разного рода опустившиеся люди. Основное занятие постоянных жителей – личное подсобное хозяйство. При этом значительная часть трудоспособного населения занимается отходничеством, т.е. находится на временных заработках в других территориях, более экономически развитых⁸. Даже если в таких поселениях и расположены какие-то

⁸ Согласно Большой Советской Энциклопедии, отходничество это «временный уход крестьян в России с мест постоянного жительства в деревнях на заработки в районы развитой промышленности и сельского хозяйства..... При отходничестве крестьянин становился на время наемным рабочим... Наибольшего развития получило в Центральном промышленном районе, приуральских и северных

предприятия, то рабочая сила в них зачастую привозная: это отходники из населенных пунктов рангом ниже наблюдаемого. Хозяева этих предприятий в разговоре нередко утверждали, что принципиально не берут на работу местных при причине их вороватости, пьянства и лени («пришлый надежнее»);

2) *развивающиеся муниципалитеты*, во многом благодаря освоению новых видов ресурсов. Эти ресурсы обычно скрыты, часто могут быть выявлены только методами включенного наблюдения. Их освоением занимаются не самые большие по численности группы населения, но и видов ресурсов обычно несколько. Поэтому объем новой застройки⁹ и ритм жизни в таких муниципалитетах таковы, что даже с первого взгляда ясно, что жизнь в поселении и некоторые ресурсы есть. Естественно, что развивающиеся муниципалитеты весьма многообразны, но для их детальной классификации пока не хватает материалов и ресурсов.

Многие развивающиеся муниципалитеты получают ресурсы для развития по той причине, что они фактически представляют собой зоны освоения (колонизации, вторичной урбанизации) жителями больших городов. Такие муниципалитеты обычно расположены в зонах транспортной доступности, то есть вблизи федеральных и региональных автомобильных и железных дорог. Дачные хозяйства и поместья богатых людей в сочетании с ветхими избами коренных жителей, облупленными «хрущевками» и бараками формируют специфический внешний вид большей части таких поселений. Причем домашние хозяйства семей отходников внешне отличаются от дачных строений горожан только разве что характером застройки территории и спектром выращиваемых на подворьях сельскохозяйственных культур.

Все городские округа, которые мы обследовали, могут быть отнесены к развивающимся даже в тех случаях, когда по статистике собственных доходов практически не имеют. Как правило, в таких поселениях при более-менее пристальном наблюдении можно выявить сферы «неформальной занятости», обеспечивающей доходы какой-то выделенной группе. Члены таких групп официально числятся временно неработающими, получая соответствующее пособие, но на самом деле они постоянно заняты, иногда в высокодоходных малых бизнесах.

Существует огромное количество форм предпринимательской самозанятости, в том числе и такие экзотические как разведение фазанов и страусов, выращивание гусей для московского рынка гусиной печени или «рачков» на экспорт в Юго-Восточную Азию для подкормки аквакультур

губерниях ввиду неблагоприятных условий для сельского хозяйства в этих районах и наличия возможностей для внеземледельческих заработков. Из деревень Московской, Ярославской, Костромской, Владимирской губерний в 50-х гг. 18 в. уходило 15-20% мужского населения. В 1-й половине 19 в. насчитывалось свыше 1 млн. крестьян-отходников» [БСЭ, <http://bse.sci-lib.com/article085855.html>]. Современное отходничество не менее многообразно по сравнению с имперскими временами.

⁹ В качестве сравнения приведем оценочные данные доли нового строительства и реконструкции старого в общем объеме жилого фонда. В 90-е гг. общераспространенной была ситуация, когда эта доля составляла не более 1%. А во второй половине 2000-х она достигла 10% и более даже в самых отдаленных городках и некоторых деревнях [см.: *Плюснин 2000*].

креветок, заготовки разного рода лекарственного сырья; на европейском севере развит полный цикл изготовления срубов: от заготовки леса, его сушки, распиловки и до сборки на земле заказчика.

В приграничных районах юга России, на западном Алтае, в Калининграде развита контрабанда как основное занятие, как собственно бизнес. Доходы от этого бизнеса таковы, что позволяют жителям приграничных муниципалитетов массово обустраивать свои дачи и поместья. Такие муниципалитеты бурно застраиваются, в то время как официально они практически не имеют собственных доходов, а их чиновники транслируют вовне «страшилки» о бедственном монофункциональном положении, обеспечивая получение ресурсов, необходимых для обеспечения нормативных потребностей «народа», не связанного с их бизнесом.

Во многих малых муниципалитетах люди вновь осваивают традиционные для этих мест (еще с имперского периода российской жизни) промыслы, такие как производство древесного угля, ловля рыбы, отгонное коневодство; охота, рыболовство и собирательство вновь стали в таких поселениях значимым источником средств существования. При этом местные охотники и рыболовы достаточно жестко конкурируют с теми, для кого эти занятия являются формой досуга или стереотипом отношений внутри элиты.

В целом, можно предположить, что одним из результатов муниципальной реформы (и других реформ) может стать изменение системы расселения. Отчетливо проявились два противоположно направленных процесса: территория страны, с одной стороны, «опустынивается», выморочные поселения постепенно исчезают, а их население вымирает или переезжает в другие муниципалитеты. С другой стороны, идет вторичная урбанизация, в ходе которой заново обустраиваются поселения, находящиеся вблизи магистралей, особенно если они «экологически чистые», и в них переезжают жители выморочных поселений, появляются усадьбы и дачи, и их городские обитатели, которые во многом определяют течение муниципальной жизни, политически не принимают в ней участия.

Социальная структура и образ жизни населения российской провинции

«Свои» и «чужие» в общественной и экономической жизни муниципалитета

Как уже отмечалось, в поселениях присутствует коренное население, часть которого находится в отходе, и пришлые люди – отходники, дачники, помещики, мигранты. Отношения между этими группами весьма специфичны. Области контактов между ними сведены до минимума так, что можно, наверное, говорить о существовании в рамках поселений

нескольких относительно слабо связанных между собой «культур»:

1) **«культуры» коренных жителей**, ведущих привычный инерционный образ жизни, основанный на занятости в бюджетной сфере и в управлении, в местном бизнесе выживания и на пенсии;

2) **сезонной «культуры» дачников и помещиков**, в основном обеспечиваемой ресурсами за счет импорта из городов. Связь между местными и дачниками-помещиками возникает при покупке товаров, производимых в личных подсобных хозяйствах коренных жителей. Местные, как правило, негативно относятся к работе по обслуживанию дач и поместий, однако не отказывают в помощи «по-соседски»;

3) **«культуры» местных людей**, находящихся в отходе и людей, скрыто занятых (и членов их семей). Эта культура основана на ресурсах, которые привозят отходники и зарабатывают те, кто официально числятся безработными. Семьи таких людей в значительно меньшей степени, чем семьи обычных местных жителей, зависят от приусадебного хозяйства и формальных связей с властями муниципалитетов. Не зафиксированы отношения между семьями отходников и дачниками-помещиками, в отличие от скрыто занятых, часть которых занимается обслуживанием дач и поместий. Отношения между собственно местными, принадлежащими к первой группе, и семьями отходников и скрыто занятых определяются различиями в уровнях потребления. Те формы жизни и потребления, которые позволяют себе отходники и скрыто занятые, являются предметом зависти (и ненависти) представителей местной «культуры».

На сегодняшний день невозможно точно измерить количество и соотношение представителей этих трех «культур» в муниципалитетах: каких-либо точных данных о количестве дачников и помещиков в поселениях получить не удалось. Местные власти такой статистики не ведут, оценивая численность пришлых «на глазок» – в основном, по количеству бытовых отходов, которые вываливаются в укромных местах и по обочинам дорог, по расходу воды в водопроводе, а также по некоторым другим параметрам.

Отходники были зафиксированы в немалом числе исследованных муниципалитетов – иногда до 30% и более зарегистрированного населения, как следует из интервью. Среди поселений выделяются доноры, поставляющие отходников, и реципиенты, в которых отходники составляют значимую, но не фиксируемую часть занятого населения. Никакой статистической информации о количестве отходников и формах их занятости получить не удалось ввиду ее отсутствия. Более того, сам факт существования отхода как особой формы занятости (и жизни) в постсоветской России оказался нетривиальным¹⁰. В свое время, проводя

¹⁰ Среди редких работ социологов, в какой-то степени описывающих отход и отходничество в России в конце XX в., укажем на работы новосибирских социологов, хотя для Сибири отходничество – более редкий феномен, чем для европейской России, как в исторической перспективе, так и в современных условиях [см.: Гордиенко, Пошевнев, Плюснин 1996; Шабанова 2002]. Отходники составляют, вероятно, существенную часть всех занятых во многих малых городах европейской России, и именно они образуют экономически активное население, мобильное, избегающее формальных отношений с государством, практически не потребляющее распределяемые им блага. Отходники не участвуют в

исследования в Костромской области, где отходничество было весьма развито, мы зафиксировали феномен существования исторической памяти «на отхожие промыслы» [Плюснин 2007]. Изучая население трех смежных районов – Галичского, Чухломского и Солигаличского – мы обнаружили, что в новых условиях жизни после 70-ти лет советской власти про отхожие промыслы первыми «вспомнили» и массово в них отошли жители Чухломы, которая в XVII–XIX вв. была известна отходничеством из-за скудости почв и нехватки пахотной земли¹¹. А соседние города, как и многие другие в Вологодской или Ярославской областях, не столь массово уходили на промыслы, и современное население здесь значительно позже чухломчан «вспомнило» о давно забытой модели жизнеобеспечения. Аналогичное «воспоминание об отходе» после многих десятилетий иной хозяйственной жизни мы зарегистрировали в Торопце Тверской области.

Еще одна группа «чужих», новая для современной российской провинции – мигранты. В основном, это граждане стран СНГ, сезонно, постоянно или неопределенные сроки проживающие на территории муниципалитетов и занятые на тех работах, которые местные жители выполнять не хотят или не могут. Это тоже своего рода отходники, которые если и учитываются, то в статистике Федеральной миграционной службы, а не муниципальными чиновниками. Существенная часть мигрантов занята в строительстве и в обслуживании дач и поместий. Постепенно некоторые мигранты и отходники обзаводятся вторыми семьями, в которых рождаются дети; в результате они становятся членами местных сообществ, живут на одном месте более десяти лет, но не растворяются в коренном населении.

Иногда выявляются совершенно неожиданные феномены, такие как межэтническое самоуправление в Анапе. По нашим наблюдениям, подтвержденным результатами интервью, там в результате взаимодействия между общинами казаков, греков и армян сложилась особая система отношений, в которой в роли посредников выступают «московские» генералы-отставники, поселившиеся после выхода на пенсию в этом городе-курорте. Официальные органы местного самоуправления реализуют те решения, которые общины считают необходимыми, и которые отставники «доводят» до местных чиновников. Такая система позволяет успешно балансировать интересы в муниципалитете, население которого «разбухает» в курортный сезон в десять и более раз.

Во многих муниципалитетах, особенно выморочных, местная власть взаимодействует с мигрантами эффективнее, чем с коренным населением. Причины называются очевидные: приезжие, претендующие на общие с местными жителями ресурсы, действуют так, как не могут местные – они

политике, в том числе и в выборах.

¹¹ Пр процитируем себя же: «В Чухломе почти в каждой семье были отходники – мужчины, отправлявшиеся на зимние (а нередко и годовые) работы в Санкт-Петербург или Москву. Старые авторы всегда отмечали эту особенность чухломской жизни: постоянное отсутствие в городе мужчин и полноправное хозяйствование женщин, которые не только все мужские дела исполняют и принимают важнейшие решения, но и в кабаки ходят заместо мужей» [Плюснин 2007].

покупают доступ к ресурсам у их официальных распорядителей. Местных жителей сдерживает общественное мнение, круговая порука и психологическая неготовность вступить в такие отношения с представителем власти. По их логике, эти ресурсы и так принадлежат местному обществу, так как можно их покупать у одного из «своих» же! Да и чиновник от «своего» не возьмет: ему здесь тоже жить и управлять дальше, а возьмешь – и назавтра «все будут знать, сколько».

Встречается и иное отношение властей к мигрантам: если они одиноки, не составляют общины (хотя бы три деятельных мужчины) и не имеют явных признаков помощи извне, их откровенно «выдаивают», злоупотребляя правовыми ограничениями и тормозя их деятельность. При этом сами чиновники признаются, что будь таких инициативных мигрантов побольше, они способствовали бы экономическому подъему поселения.

Однако в целом существующая система муниципального устройства и управления рассчитана только на постоянное население, то есть на представителей одной «культуры». Она формально не «видит» иных групп населения, кроме коренных жителей с постоянным местом работы или фиксированным доходом типа пенсии.

Существенной характеристикой всех видов муниципальных поселений является то, что их жители принципиально не вкладываются в формирование общей инфраструктуры даже при наличии соответствующих ресурсов. В основном вложения осуществляются в пределах заборов, ограждающих усадьбу или дачу, избу или особняк (по нынешнему – «коттедж»). Весьма редки случаи, когда люди самоорганизуются на уборку мусора, прокладку водопровода или ремонт дороги. За заборами изб, дач и поместий начинается, судя по всему, ничейная земля. Возникает ощущение, что в своем отношении к окружению многие люди стали воспроизводить скорее хуторской, чем городской или традиционно сельский образ жизни. Объяснить это можно слабым развитием низового самоуправления: в советское время его любые формы насильственно подавлялись, в том числе и уличное самоуправление, в рамках которого избранные уличные старосты следили за порядком и организовывали соседей на общественные работы. Сегодня этот институт возрождается, но, как и в случае с ТСЖ и ТОСами в городах¹², местная власть ограничивается предельно формальным отношением к этой инициативе сверху: в уличные старосты записывают по большей части случайных людей, для отчетности перед региональными властями. Но в тех редких муниципалитетах, где в старосты были выбраны ответственные люди, они обеспечивают должный порядок.

Номинальным хозяином «ничейной земли» в поселениях являются муниципалитеты, практикующие иногда своеобразную барщину: они обязывают «народ», то есть формально зависимые от них группы населения принимать участие в уборке мусора и в благоустройстве

¹² Товарищество собственников жилья (ТСЖ) и Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – формы негосударственных некоммерческих общественных организаций, специфичных для местного уровня управления.

территории. В нескольких наблюдавшихся нами поселениях муниципалитет ввел современный аналог оброка, обязав предпринимателей убирать мусор не только на прилегающей территории, что те и так обязаны делать, но и дополнительные муниципальные зоны.

В целом, новые социальные и популяционные процессы изменяют картину местной жизни, отношения между «своими» и «чужими» в обществе, и значительные группы «своих» выпадают из общественной и хозяйственной жизни общества, уходя на отхожие промыслы, уезжая учиться, «покорять столицы» или просто искать счастья на «чужбине» (которая есть не Китай или Америка, а большой город). На их место в пространстве провинциального общества заступают «чужие» – отходники, мигранты, явившиеся «за счастьем», да и дачники, бегущие от этого «счастья». Установленная совсем недавно система муниципального деления и управления территорией задумана как негибкая, консервативная, она никак не учитывает ни эти новые тенденции расселения, ни динамику движения населения.

Стратификация местных сообществ

Социальная дифференциация в поселениях имеет по преимуществу статусный характер: во многих центрах муниципальных районов и городских округах есть «элитные» гимназии для детей из статусных семей; особняки местных чиновников, приближенных к власти предпринимателей и пришлых помещиков, дачи городских жителей резко контрастируют с полуразвалившимися советскими бараками, «хрущевками» и деревенскими избами. Новое строительство, как правило, ведется членами местных элит, дачниками и семьями, в которых есть отходники.

Разделение на «элиту» и «народ» происходит и на уровне получения медицинской помощи. Так, местные чиновники и предприниматели предпочитают лечиться в региональных центрах, «военные» (представители различных федеральных структур) зачастую обслуживаются в отдельных «отраслевых» учреждениях здравоохранения. Если же «элита» в силу ряда причин (отдаленность муниципалитета от регионального центра, отсутствие в радиусе транспортной доступности учреждений «отраслевого» здравоохранения) не может воспользоваться своими статусными преимуществами, то социальная дифференциация в поселении минимальна.

Внешние проявления зажиточности обычно приемлемы только при соответствующем социальном статусе, несоответствие маркируется как «воровство». Расслоение по уровню потребления до сих пор нелегитимно. В разговорах как само собой разумеющееся проходит трактовка социальной справедливости как распределения ресурсов «всем поровну», но некоторым «положено» больше, потому что они «главнее».

Зафиксировано существование феномена, который был назван нами «гражданским обществом служивых людей» [Кордонский 2008]. Это неформальная общность людей с примерно одинаковым статусом,

влияющих на принятие всех решений в муниципалитетах. Ее членами, кроме местных государственных и муниципальных служащих, правоохранителей и военнослужащих, являются некоторые (не все) предприниматели и бывшие бандиты, а к институтам этого общества можно отнести баню, рыбалку, охоту, ресторан, церковный приход, культивируемые в муниципалитете виды спорта. Пришлые дачники и помещики (испомещенные региональной властью на управление чиновники), как правило, чужды таким социальным отношениям, однако «решают свои проблемы» через полноправных членов таких обществ. Вероятно, можно (с некоторыми натяжками) считать эту форму самоорганизации еще одной «культурой» наряду с вышеперечисленными.

Эти общества неоднородны, сильно стратифицированы и принципиально закрыты для внешнего наблюдателя и исследователя. Попытки проникновения вызывают сильные защитные реакции, такие, например, как поручения милиции вести наблюдение за участниками проекта или прямой запрет местным жителям на беседы с ними.

В существенной части более-менее крупных муниципалитетов весьма велико влияние внешних инвесторов, которым принадлежат некие предприятия, обычно крупнейшие в муниципалитете. Такие люди называются «москвичами» вне зависимости от того, где они в действительности живут и, по нашим наблюдениям, не являются полноправными членами местного гражданского общества служивых людей. Их влияние определяется самим фактом существования, объемом выплачиваемых налогов и добровольных (для них) сборов-оброков, а также «московскими связями», которые они персонифицируют.

Мифологемы бедности, алкоголизма, воровства, зависимости от личного подсобного хозяйства и другого

В тех нередких случаях, когда участников проекта принимали за членов очередной проверяющей комиссии или представителей власти, автоматически включался «алгоритм при беднения». Интервьюируемые чиновники и жители начинают рассказывать о том, как все у них плохо, потому что распределяемых «сверху» ресурсов не хватает на основную деятельность, а начальники не хотят видеть тех проблем, которые подчиненные вынуждены решать. Вероятно, этот доведенный до автоматизма стереотип отношений между теми, кто ресурсы распределяет, и теми, кому эти ресурсы предназначаются, является основной формой отношений в иерархии. Вполне возможно, что распространенное представление о том, что «в стране все плохо» формируется из совокупности таких манифестаций обделенности ресурсами. Как только интервьюируемые понимают, что те, с кем он говорит, не проверяющие, они начисто забывают об угрозах, связанных с дефицитом распределяемых ресурсов, и переходят к рассказу о своей повседневности, в которой обычно «все путем».

Образы жизни в тех поселениях, где мы побывали, столь

многообразны, что не поддаются классификации при нашем уровне знаний о них. Например, обилие алкоголя в торговых точках (наличие минимум 20, максимум более 200 сортов водки в одном магазине, хотя в быту общепринят самогон) сочетается с отсутствием видимых признаков алкогольной деградации населения. Пьяных на улицах и в общественных местах очень мало во всех городах и селах, и те, которых мы наблюдали, чаще всего – пришлые бомжи да известные всем алкоголики, постоянно толкущиеся на центральных площадях. Люди выпивают повсеместно, причем в рабочее время, однако стараются «блудности меру»¹³. Повсюду есть следы употребления наркотиков (использованные шприцы, упаковки лекарственных средств), однако ни общественное мнение, ни наблюдения не позволяют различить явные приметы проблемы.

Обращает на себя внимание практическое отсутствие в провинции «бедных по самоидентификации»: люди считают, что «живут как все». Этот феномен был описан в рамках программы по исследованию бедности, реализованной фондом «Хамовники» в 2007–2009 гг., и постоянно подтверждается в наших муниципальных исследованиях.

Отсутствуют видимые признаки того, что называется воровством и коррупцией. Когда в одной из поездок участникам проекта был задан вопрос о том, видели ли они что-либо, относящееся к коррупции, ответ был отрицательным. Один из авторов, будучи студентом магистратуры, в попытке объяснить противоречие между результатами наблюдений и доминирующей мифологемой «все воруют», сформулировал такую гипотезу. Ресурсы всегда централизованы и распределяются исходя из нормативно установленных потребностей в них. Реальные потребности получателей ресурсов отличаются от нормативных, поэтому получатели ресурсов их перераспределяют в соответствии с тем, что им действительно представляется важным. Для центра, распределяющего ресурсы, такое перераспределение представляется нецелевым использованием или воровством. Так, главный врач больницы, использовавший ресурсы, предназначенные для ремонта отопления, протекающей крыши, ревизорам представляется нецелевым пользователем ресурсов, возможным преступником. С другой стороны, для получателя ресурсов факт, что ему не дают жизненно-необходимое, служит основанием для предположения о том, что это необходимое ему было расхищено распорядителем ресурсов. Таким образом, в ходе распределения ресурсов формируется мифологема о том, что, кроме воровства, никакой иной деятельности и нет.

Личное подсобное хозяйство в части муниципалитетов деградирует как институт. Приватизация земли в развивающихся муниципалитетах, расположенных вблизи магистралей, приводит к уменьшению площадей

¹³ Примечательно, что в сознании обывателей доминирует шаблон «поголовного и повсеместного пьянства». Однако проведенный нами однажды эксперимент с прямым подсчетом числа пьяных и выпивших на улицах провинциального городка в субботний вечер показал, что оценки величины проблемы местными на порядок превосходят реальность. Завышенные оценки психологически могут быть объяснены крайне низким порогом чувствительности к отклоняющимся формам поведения [Плюснин 2006].

традиционных покосов и выпасов и переносу их на неудобицы; в «выморочных» поселениях луга уже заросли; коровы в личном хозяйстве замещаются козами; картошка на приусадебных участках вытесняется другими культурами. Покупка картошки и сезонных овощей в магазинах стала обычным делом даже для пенсионеров. Люди быстро подсчитали стоимость усилий по выращиванию картошки и других овощей по сравнению с их стоимостью в магазине, и сейчас только психологические установки – «своя – вкусная и экологически чистая» – мотивируют людей заниматься огородничеством¹⁴.

В то же время в развивающихся малых муниципалитетах появились квазитоварные личные подсобные хозяйства, ориентированные на обслуживание помещиков и дачников, предпочитающих покупать молоко, мед, овощи, ягоды у «хозяек», а не в магазинах. Розничные (бывшие колхозные) рынки повсеместно утратили «продовольственную» специфику: в настоящее время на них продают, в основном, китайскую бытовую технику, одежду и обувь, и лишь на малой части торговых площадей продается местная сельхозпродукция – в основном то, что на своих огородах выращивают пенсионеры. Ассортимент продовольственных товаров ближе к универсамам класса «Копейки» и городским вещевым рынкам, но не к «колхозному» рынку. Рынки в больших муниципалитетах, таких как Таганрог и Барнаул, в значительной степени монополизированы: фасовка и упаковка товаров унифицирована, и собственно частники, торгующие своим товаром, там редкость.

Практически везде в развивающихся муниципалитетах есть места общественного питания – кафе, рестораны, которые выступают и в качестве досуговых центров. Однако говорить о том, что в поселениях есть *оформленное* общественное пространство, не приходится: клубы и кинотеатры по большей части закрыты или перепрофилированы. Во многих городах, районных центрах публичным пространством стали рынки, функционирующие раз в неделю на центральной площади, и приходящие сюда жители не покупают (или покупают мало), а только «приглядывают» и общаются.

Обращает на себя внимание прорастание сетевых технологий в обыденную жизнь. Брошенное мельком замечание пожилой женщины в удаленном селе о том, что она вчера с сыном общалась «по скайпу», говорит о многом. И это в сельском поселении, где видимых признаков проникновения технологической цивилизации нет. Если в семье есть ребенок школьного возраста, то зачастую есть и компьютер. Причем, в отличие от мобильных телефонов, компьютер, обычно самая дорогая после автомобиля вещь, покупается не для престижного потребления, а «для дела», которым прежде всего является учеба детей и – что на удивление немаловажно – общение взрослых в социальных сетях вроде «Одноклассников», скачивание фильмов и других мультимедийных

¹⁴ Это совсем не значит, что деградация необратима, как часто пишут и журналисты, и экономисты с социологами. Наши наблюдения совершенно очевидно показывают, что едва лишь «припрет», как все «утраченные» виды активностей тут же и восстанавливаются [Плюснин 1997].

файлов. В поселениях вне магистралей остается редкостью проводной, оптико-волоконный интернет, но почти везде есть хотя бы модемное соединение с Сетью.

Мифологема религиозности

Конфессиональная жизнь пока, по нашим наблюдениям, остается в значительной степени внешней по отношению к обыденной жизни поселений: во всех развивающихся поселениях либо есть, либо строятся церкви, мечети, молельные дома. В создании конфессиональной инфраструктуры активное участие принимали и принимают местные «авторитетные» предприниматели. Однако приходы и околоцерковная жизнь еще только формируются, исполнение обрядов остается по большей части формальным и ситуативным, а активисты церкви – муллы, пасторы и батюшки – довольно случайные люди, как по идеологическим, так и по нравственным качествам. В то же время, в некоторых поселениях церкви являют собой места общественной активности. Так в Кировской области в разрушенной церкви села Лёма по инициативе учителя краеведения проводились уроки для школьников, а о самой церкви местные жители рассказывали легенды.

Распространен институт православного «чеса», когда служители церкви объезжают поселения и проводят за фиксированную плату необходимые требы и обряды. На зданиях поселковых администраций нередко висят объявления с датами приезда священнослужителей и ценниками на крещение, освящение, отпевание и т.д.. Когда в одном из поселений Вологодской области мы попытались найти священника местной церкви, женщины в церковной лавке сообщили, что отец А. бывает на службе в определенное время (строго с 10.00 до 12.00 и по вечерам в дни службы), а затем он ездит «по вызовам» по городу или в соседние поселения, проводит религиозные ритуалы. Возникает ощущение, что эта ситуация распространена и в других муниципалитетах, где есть действующие церкви. В редких случаях священник исполняет роль духовного наставника вне зависимости от наличия оплаты его услуг, но чаще всего каждый ритуал и религиозное действие имеет свою установленную цену. Следует также отметить, что неперспективные муниципалитеты (с точки зрения величины прихода и потенциальных денежных соборов) не имеют на своей территории действующих церквей, то есть разрушенные церкви не восстанавливаются, а новые не строятся. Там, где есть церкви-новострои, зачастую они представляют собой недорогие деревянные здания без архитектурных изысков. Если же строится или восстанавливается каменное здание в исторических религиозных центрах, это является либо плодом общественной инициативы, либо способом зарабатывания политических баллов для благотворителя.

Надо отметить, что основное отношение большинства местных жителей к церкви – потребительское. До тех пор, пока там проходят

службы и «отпускаются грехи», она нужна. Но если эта функция упущена (со времен советской власти или по причине отсутствия священника), само здание церкви теряет для местных жителей всякий смысл, его историческая или культурная ценность в сегодняшних условиях не актуальны, хотя в некоторых полуразрушенных зданиях можно встретить одновременно как признаки приношений (свечи, засохшие цветы, сухари, конфеты и пр.), так и груды мусора. Более или менее сохранные церкви встречаются при кладбищах, где религиозные ритуалы наиболее востребованы. В выморочных поселениях с богатой историей – в основном разрушенные церкви или их «останки» без надежды на восстановление. С другой стороны, в развивающихся муниципалитетах присутствуют как новые церковные здания, так и реставрируемые старые.

Примечательно, что в некоторых регионах предложение в сфере религиозных «услуг» явно опережает спрос. Так, в Башкирии строятся новые мечети, хотя, по мнению самих жителей, инициатива, а, следовательно, и потребность, исходит не от «народа». В Костромской области и других исконно русских регионах на православном воспитании делается отдельный акцент: в Мантуровском районе в городской больнице при женском отделении открыли школу для беременных, где православные священники убеждают беременных женщин в необходимости рожать, а в детских садах детей обучают основам православия по специально-разработанным методическим пособиям.

Наряду с основными конфессиями практически везде есть разного рода протестантские секты, активность которых весьма высока, хотя численность адептов невелика. Примечательно, что среди сектантов встречаются сотрудники медицинских учреждений, которые активно используют свое служебное положение для пропаганды учения среди пациентов. Активность сектантов везде вызывает беспокойство у служителей церкви: они лучше последних вооружены литературой, действуют сплоченно, «цепляют жертв», используя новейшие психологические техники, да и доход отнимают.

Мифологема исключительной роли и безальтернативности государственного здравоохранения

Отношение людей к здоровью и то, как это отношение связано с учреждениями и организациями здравоохранения, составляет предмет нашего особого внимания, поскольку осуществляется в рамках проекта фонда «Хамовники»¹⁵. Учреждения государственного (муниципального) здравоохранения, с нашей точки зрения, формируют каркас, на котором реализуются отношения по поводу здоровья или болезни, имеющие внешний к государству характер, но чрезвычайно значимые для всех жителей.

¹⁵ В ходе поездок только в 2010 г. было обследовано более 60 учреждений здравоохранения и муниципальных органов управления здравоохранением, проведены интервью с главными врачами больниц и амбулаторий, медсестрами, фельдшерами, аптекарями и местными жителями-пациентами.

Забота о здоровье составляет едва ли не основное содержание жизни и разговоров о ней. Как мы показали в исследовании прошлого года, ценность здоровья остается доминирующей в сознании людей [Плюснин, Кордонский, Скалон 2009, с. 56–59]. Беседы о пользе или вреде продуктов питания, рассказы о чудодейственных исцелениях и «восточных» терапевтических практиках, обсуждение рекламы лекарств, медицинских техник и манипуляций телевизионных целителей, действия, направленные на лечение или поддержание здоровья (попариться в баньке, искупаться в «целебном» источнике, пройти босиком «для стимуляции нервов», собрать «целебную травку», «выпить водочки, настоянной на «корне» и прочее, и прочее) вплетены в ткань обыденной жизни и непосредственного общения.

Деятельность муниципальных властей и государственная политика в сфере здравоохранения ориентированы на внешне стройную административно-территориальную схему медицинского обслуживания населения, основными элементами которой выступают: центральные районные больницы (ЦРБ)¹⁶ в районных центрах, центральные городские больницы в городских округах, участковые больницы в малых городах, а также врачебные амбулатории и фельдшерско-акушерские пункты (ФАП)¹⁷ – в сельских поселениях. В случаях, когда больному требуется высококвалифицированная помощь или диагностика, выходящая за рамки самых простых анализов и процедур, ЦРБ должна отправлять его в соответствующее областное, краевое или республиканское медучреждение.

Но реальные отношения на местах гораздо богаче этой схемы. Во-первых, с учетом дефицита отдельных медицинских специалистов, обмен пациентами распространен не только «по вертикали», но и по «горизонтали». Больных могут отправлять в ЦРБ соседнего района, если у поликлиники нет лицензии на какие-то виды медицинской помощи или просто потому, что единственный специалист (кардиолог, офтальмолог и т.п.) находится в отпуске. Взаиморасчеты между медучреждениями разных муниципалитетов за пролеченных «чужих» пациентов являются важной составляющей их бюджетов, а урегулирование возникающих в связи с этим финансовых проблем и задержек в оплате становится настоящим искусством. Во-вторых, помимо муниципальных поликлиник и больниц, обслуживанием населения занимаются находящиеся на этой территории специализированные ЛПУ регионального и федерального уровня, а также ведомственные (корпоративные) клиники. Последние лечат не только «своих» пациентов (военных, железнодорожников, сотрудников крупных

¹⁶ В подчинении ЦРБ могут находиться стационарные отделения (терапевтическое, хирургическое, инфекционное, родильное и пр.), станция скорой медицинской помощи, поликлиники и другие нижестоящие учреждения здравоохранения, в том числе участковые больницы, врачебные амбулатории и ФАПы.

¹⁷ Интересно, что в законодательно-нормативном поле существует одно понятие – «фельдшерско-акушерский пункт», но муниципальные власти нередко подменяют его на «фельдшерско-амбулаторный пункт». Именно такая расшифровка аббревиатуры ФАП зачастую фигурирует в программах развития муниципалитетов и публичных выступлениях местных руководителей, и именно она отражает реальность, а не утративший уже смысл устаревший термин.

предприятий), но нередко выполняют муниципальный заказ. В специализированные государственные и в корпоративные медучреждения любой желающий также может попасть за деньги.

Частная медицина существует в основном в крупных городах, да и то в тех сферах, где люди заинтересованы решать проблемы со здоровьем быстро (стоматология) или минуя государственный контроль и учет (аборты, инфекции, передающиеся половым путем, наркомания и алкоголизм). В малых городах и в сельской местности частная медицинская практика представлена лишь услугами стоматологов и разного рода диагностикой – от обязательной, для получения водительских прав и устройства на работу, до «системной», которую предлагают заезжие «столичные» шарлатаны наивным или боязливым обывателям.

По ресурсной обеспеченности медицинские учреждения можно разделить на три группы: 1) располагающие только нормативно определенным объемом ресурсов; 2) в силу статуса привлекающие дополнительные государственные ресурсы; 3) имеющие возможности привлечь дополнительные ресурсы (гранты, субсидии и проч.).

Первую, конечно, самую многочисленную группу, составляют учреждения с предельно ограниченными ресурсами. Источники финансирования (муниципальный бюджет и территориальный фонд обязательного медицинского страхования, ОМС) являются дефицитными, медицинское учреждение не имеет дополнительного дохода, и еле сводит концы с концами. Обеспеченность медицинского учреждения обычно коррелирует со статусом муниципалитета.

Вторая группа – учреждения с официальными дополнительными источниками финансирования, обладающие штатом квалифицированных медицинских специалистов, необходимым оборудованием и лицензиями на оказание специализированных видов помощи. К этой категории относятся крупные больницы и медицинские центры, а также учреждения корпоративного здравоохранения (например, железнодорожные больницы), которые, помимо средств своей корпорации, получают прибыль от оказания услуг по обязательному и добровольному медицинскому страхованию, платных услуг, а также от оказания высокотехнологичной помощи, оплачиваемой из государственного бюджета. Медицинские учреждения этой категории встречаются в региональных центрах или крупных и средних городах с хорошими перспективами развития.

Третья группа – учреждения, работающие под покровительством предпринимателей или влиятельных муниципальных чиновников. Функционирование учреждений такого типа зависит от отношений и договоренностей между главным врачом, главой поселения или руководителем органа управления здравоохранения, руководителем территориального фонда ОМС и руководителями страховых компаний. В «сильных» субъектах, таких как Татарстан и Башкортостан, строительство новых корпусов больниц и капитальный ремонт зданий финансируется при непосредственной поддержке руководства региона.

Причины особого статуса некоторых медицинских учреждений

разные. К примеру, во многих муниципалитетах главные врачи совмещают свою работу с постом депутата органов местного самоуправления: в одной из больниц Татарстана главный врач (по совместительству местный депутат) организовал перестройку муниципального здания под квартиры для врачей силами своей (т.е. частной) строительной бригады, естественно, на государственные деньги. А в одной из республик проблема привлечения медицинских специалистов в сельские поселения решается совместно с местными администрациями: помимо предоставления жилья и регулярной зарплаты, молодым специалистам могут выделить машину и подъемные деньги на обустройство. Там же применяется практика заключения трехсторонних договоров между ЦРБ, страховой компанией и территориальным фондом ОМС с целью возврата средств, уплаченных в виде штрафов страховым медицинским компаниям¹⁸.

В некоторых муниципалитетах развитая сеть учреждений здравоохранения до сих пор существует сама по себе, вне зависимости от потребности населения в медицинских услугах. Как правило, она сохранилась с советских времен после ликвидации особых условий, для которых создавалась (обычно военные задачи)¹⁹. В то же время практически повсеместным в муниципальных медучреждениях является дефицит каких-то конкретных специалистов, поскольку очень часто такие врачи «не положены» по нормативам численности населения²⁰. А из-за невозможности привлечь на село какого-то конкретного врача-специалиста, его функцию зачастую выполняет прошедший дополнительную подготовку фельдшер, не имеющий высшего медицинского образования, но работающий на ставке врача.

Отсутствие статистической информации, включая точные данные о количестве населения в муниципалитете, лишает возможности органы управления здравоохранением рассчитать необходимые объемы медицинской помощи, формировать целевые показатели и определять приоритетные направления распределения ресурсов. При этом официальная статистика по объемам медицинской помощи и заболеваемости так же, как и данные по экономической активности и социальной структуре населения, недостоверна. Так, современная система сбора сведений по заболеваемости устроена таким образом, что

¹⁸ Обнаруженная и описанная нами схема не встречалась ни в одном муниципалитете других регионов: проверка деятельности центральной районной больницы проводится страховыми компаниями два раза в квартал, а в конце финансового года средства, оставшиеся на балансе больницы расходуются на выписанные штрафы, то есть сумма штрафа практически подгоняется под оставшиеся в конце года средства. Один раз в квартал больница разрабатывает план по устранению допущенных нарушений (неправильное лечение, некорректное заполнение документов), где указывает, на что будут потрачены деньги. Затем 70% от уплаченных больницей штрафов возвращаются в бюджет больницы. Теперь они могут быть израсходованы на любые нужды учреждения (покупка оборудования, оргтехники и пр.).

¹⁹ В одном из муниципалитетов полностью укомплектованная врачебная амбулатория со штатом на 28 ставок обслуживает примерно 2000 человек, в другом – на 1100 жителей почти 40 ставок специалистов-врачей, которые не всегда есть и в областном центре. Обычная же штатная численность составляет 7-8 человек в амбулатории и 2-4 в фельдшерском пункте.

²⁰ Например, центральной районной больнице, исходя из количества обслуживаемого населения, положено только 0,25 ставки эндокринолога, поэтому функции эндокринолога выполняет в дополнение к своей основной нагрузке прошедший дополнительную подготовку терапевт.

получающаяся картина ситуации, по сути, ограничена крупными городами. В малых городах и сельской местности – на территории проживания более 60% населения – из-за неуклопектованности врачами учреждений статистика по заболеваемости, скорее всего, существенно отличается от реального положения дел²¹. На местном уровне с этими пробелами статистики пытаются бороться, ведя свои внутренние подсчеты заболеваемости и объемов оказанной медицинской помощи. Так, мы описали случай, когда в ЦРБ вели статистику для внутреннего пользования с учетом диагнозов фельдшеров и манипуляций с диагностическим оборудованием, но «наверх» отправляли отредактированные данные, соответствующие плановым показателям и полученным указаниям занижать данные по заболеваниям определенной группы нозологий. Однако на самом низовом уровне мы наблюдаем и противоположные тенденции, когда для «улучшения» показателей работы и собственного заработка медики нередко приписывают от 15% до 30% посещений, и до центральной районной больницы доходят уже искаженные показатели оказанных объемов медицинской помощи, – только таким образом можно обосновать сохранение привычной организационной структуры и прежних объемов предоставляемых услуг при сокращении населения в районе. Побочным следствием приписок является увеличение показателей заболеваемости и болезненности населения.

В городах и городских округах практика приписок также повсеместна, а в силу инертности бюрократических процедур медицинские услуги могут оказываться даже «мертвым душам». К больнице приписаны отходники, студенты, дачники, которые пользуются медицинскими услугами по месту временной регистрации лишь сезонно или крайне редко. Бывает, что люди, особенно молодые мужчины, не обращаются в поликлинику 5–10 лет, а их карточки исправно ведутся, в них регистрируются случаи посещения специалистов по рутинным поводам (ОРЗ, стрессы и аналогичные быстро проходящие функциональные расстройства). Проблемы у муниципалитетов возникают лишь в том случае, когда таких реально не живущих по месту регистрации граждан приходится учитывать в демографических показателях (из-за этого получается искаженная картина, в первую очередь, по смертности). Хотя встречаются ситуации, когда в планируемых объемах медицинской помощи и койко-дней учитывается только количество населения на участке, прикрепленном к больнице, а в действительности там же лечатся жители

²¹ Пробелы в статистике обусловлены, во-первых, тем, что фельдшеры в ФАПх не имеют права заполнять статистические талоны, на основе которых идут подсчеты заболеваемости. Соответственно, те больные, которые обращаются только к ним, не учитываются в статистике. А это значительная часть всего сельского населения, обычно малоподвижного и терпеливо относящегося к проблемам со своим здоровьем. Во-вторых, из-за низкой квалификации или отсутствия врачей-специалистов диагнозы по «дефицитным» медицинским направлениям не ставятся вообще (и, соответственно, не лечатся, не учитываются). В-третьих, известно, что существует хорошо выраженная прямая зависимость уровня заболеваемости по определенным болезням от наличия диагностического оборудования. Например, после того, как в одном из районов было проведено обследование жителей отдаленных деревень с помощью передвижного флюорографа, арендованного в соседнем районе, частота впервые выявленных случаев заболеваемости туберкулезом увеличилась.

близлежащих районов, так как в их районе нет того или иного специалиста. В курортных городах и в окрестностях мегаполисов не учитываются приезжие и отдыхающие в летний сезон, хотя их число может в несколько раз превышать численность самого населенного пункта. Таким образом, медицинское учреждение иногда бывает не рассчитано на тот объем работы и количество пациентов, которые существуют в действительности.

Отходники в местах отхода, дачники на дачах и помещики в поместьях практически не пользуются услугами государственного здравоохранения (за исключением травм и острых состояний). Но есть такие поселения (например, Соловки²²), которые не справляются с количеством приезжих: там часть функций по оказанию медицинских услуг переходит к частным медицинским структурам, учреждениям соседних муниципалитетов и иногда подразделениям МЧС.

Жизнь поселений и государственная политика развития муниципального звена здравоохранения друг с другом связаны достаточно слабо, поскольку последняя не учитывает, что больницы, поликлиники, фельдшерские пункты, аптеки выполняют множество функций, в том числе коммуникативные, экспертно-консультативные и даже принимают на себя обязательства института социального призрения. Они вписаны в местные социальные отношения, и их закрытие радикально меняет ткань жизни поселений: уклад жизни в сельских районах в последние годы трансформируется под воздействием политики перехода на подушевое финансирование, которая приводит к сокращению численности медучреждений и их укрупнению. Жители тех муниципалитетов, в которых сильна тенденция к уменьшению численности населения, теперь вынуждены ехать для получения консультации специалиста или сдачи анализов в соседний район или областной центр. Это, а также концентрация ресурсов в центрах муниципальных районов и центральных больницах городских округов, приводит к тому, что жители поселений, особенно «выморочных», выпадают из системы государственного медицинского обслуживания, замещаемой либо самолечением, либо услугами знахарей и лекарей. Мы не встречали поселений, в которых не было бы лечащих «бабушек», причем фельдшеры связаны с ними весьма специфическими партнерско-конкурентными отношениями. При этом знахари никак не интегрированы в государственную систему нетрадиционной медицины²³. Лекари, обслуживающие значительную часть сельских жителей, существуют вне правового поля и нередко работают не по рыночным, а гонорарным принципам, получая за свои услуги подношения от благодарных пациентов в виде продуктов питания, денег («кто сколько даст») и иной помощи²⁴. Наряду с возрастанием роли

²² В Соловках расположена амбулатория, рассчитанная на 900 человек местного населения, а ежегодный поток туристов превышает 15-30 тыс. человек.

²³ Государство разрешает занятие народным целительством только обладателям специального государственного диплома, выдаваемого региональным управлением здравоохранения, и только в качестве индивидуальной предпринимательской деятельности, с которой должны взиматься налоги.

²⁴ Эта внерыночная сфера медицинских услуг народных целителей существует не только в сельской местности. К услугам знахарей и лекарей прибегают и городские жители — в специфических случаях

лекарей и знахарок, служащие аптек также становятся институтом, замещающим государственную систему здравоохранения: сюда обращаются напрямую за консультациями, фармацевты корректируют выписанные врачами рецепты, советуют свои схемы лечения, а «постоянных клиентов» консультируют по телефону.

В сельских поселениях, несмотря на откровенную нищету ФАПов и отсутствие медикаментов, особенно велика социальная роль фельдшера. Как показывают наблюдения, реальный статус фельдшера много выше установленных должностных обязанностей: не имея сейчас права даже выписать рецепт, в действительности фельдшер является и консультантом, и диагностом, и терапевтом, и домашним врачом широкого профиля, и даже целителем, пользующим население народными средствами. В одной из деревень Костромской области в здании, где располагался ФАП, отключили воду, отопление и свет, но тем не менее фельдшер в белом халате принимала пациентов в Доме культуры. Иногда фельдшеры совмещают свои функции с ролью знахаря и травника (книги по использованию «народных методов» есть практически у каждого фельдшера). Возникает ощущение, что при закрытии ФАПа фельдшер будет выполнять ту же социальную роль в обмен на посильную помощь соседей, продукты питания и т.д.

В городах, наоборот, авторитет медиков падает вследствие изменения системы отношений «врач–пациент». Улучшение материального обеспечения центральных учреждений здравоохранения и формализация подхода к пациентам приводит, в том числе, к выхолащиванию социальных функций, как это видно на примере «социальных больных», занимавших до недавних новаций значительную часть койко-мест в больницах. Теперь старики и старухи, подкармливавшиеся в больницах в плохие для себя времена, практически лишились такой возможности.

Скорая помощь, с целью сокращения расходов на выезды по «ложным» вызовам, переходит на работу в качестве call-центра. Большая часть вызовов обслуживается по телефону, даются рекомендации о том, какую таблетку принять, иногда оказывается психологическая помощь. Некоторые отделения скорой помощи практикуют платные услуги по выезду в случае алкогольных психозов: 600 рублей за выезд машины скорой помощи и 900 рублей за капельницу от алкогольной интоксикации.

Существует практика медицинского «чеса», вполне аналогичная церковному, когда «бригады специалистов-врачей» из крупных медицинских центров объезжают муниципалитеты, оказывая платные услуги; но таким специалистам в основном не доверяют, хотя и посещают — «а вдруг поможет».

В целом соотношение платной и бесплатной медицины, доступной жителям, сильно варьируется в зависимости от вида муниципалитета. На

детских болезней (заикание, испуг) или неизлечимых тяжелых заболеваний — в качестве альтернативы официальной, доступной им медицине. Дискуссии на тему «как найти хорошую бабушку-знахарку» наиболее часто встречаются на «родительских» интернет-форумах и блогах, где представлены в основном жители крупных городов.

уровне сельских районов и поселений объем платных услуг составляет несколько процентов (местные специалисты обычно оценивают его в 3–5%), в крупных городских округах, в мегаполисах он в разы больше, но даже приблизительных цифр никто не рискует назвать. В городах сложились устойчивые практики взимания прямой и косвенной платы за лечение в государственных и муниципальных медучреждениях: платные палаты «повышенной комфортности», свои лекарства в стационарах, консультации и диагностика «вне очереди» и т.п. В сельских муниципалитетах с ограниченными ресурсами медицина в большей или меньшей степени остается «социалистической», т.е. для пациентов основное лечение и профилактика бесплатны. Коммерческие отношения по поводу здоровья развиты здесь в гораздо меньшей степени (это касается как официальных платных услуг в муниципальных медучреждениях, так и теневого рынка медицинских и околomedicalных услуг).

В маленьких поселениях медперсонал не вымогает деньги у больных себе в карман (хотя поддерживаются традиции подношений и подарков в знак благодарности), что связано, видимо, как с общинными элементами уклада жизни в поселке, так и с крайне низкой платежеспособностью населения. Опрошенные местные медики объясняют такой «социализм» тем, что здесь «все всех знают, будешь брать – тебе здесь не жить», а также тем, что «никто платить не будет». Можно предположить, что мы имеем дело с ситуацией, когда имеющиеся ресурсы на поддержание здоровья в силу крайней ограниченности распределяются более-менее равномерно, а у медиков нет доступных способов конвертировать свои корпоративные возможности в личные дивиденды. Наиболее живучи «социалистические» традиции в деревнях, где фельдшер, по убеждению жителей, должен работать не только за зарплату и в установленные для посещений часы, но и в любое время суток. Распространена практика обращений к нему за помощью на дому, в выходные, ночью, в любое время. Поддержанию этой практики способствует неписанное правило, согласно которому обращение к врачу и даже вызов скорой помощи на селе возможны только через фельдшера.

Следует отметить, что личные расходы на поддержание здоровья у сельского населения все же есть. Государство провоцирует рост таких расходов, прежде всего, за счет политики подушевого финансирования, вынуждая жителей за свой счет ездить в областной центр или в соседний район для консультаций с врачами-специалистами, для диагностики или получения необходимого лечения. Косвенно стимулируют спрос на платные услуги и профилактические медицинские осмотры, проводимые среди бюджетников за счет средств национального проекта «Здоровье»²⁵. Кроме того, существенной строкой расходов семей являются лекарства, БАДы и витамины. Люди часто покупают медикаменты без показаний и необходимости, чему способствует повсеместная реклама

²⁵ В ходе таких профилактических осмотров врачи обычно рекомендуют дополнительную дорогостоящую диагностику по каким-то тревожным симптомам, которую можно пройти лишь в городе и в основном платно.

фармацевтической продукции.

В целом, при наблюдении системы организации медицинской помощи в муниципалитетах создается впечатление, что для руководителей здравоохранения медучреждения во многом представляют самоценность вне зависимости от функциональности: в них вкладываются ресурсы, не соответствующие нуждам населения. Развитие системы здравоохранения основано, как правило, на её собственных внутренних (нозологических и эпидемиологических) критериях, слабо связанных с социальными функциями.

Система отношений по поводу здоровья/болезни сейчас становится предметом нашего особого интереса. В течение четырех лет мы наблюдали, как медицинские учреждения «вписывались» в реалии закона о местном самоуправлении, как менялись отношения между местным населением и представителями сферы медицинских услуг, и теперь с интересом ждем того момента, когда начнется реформа системы бюджетных учреждений.

Мифологема доступного образования

Образованию мы уделяли в нашем проекте 2010 года существенно меньше внимания, чем здравоохранению. Это отнюдь не значит, что значение сложившейся в советские годы системы общего образования для местной жизни невелико. Как уже говорилось, в малых поселениях школы являются едва не единственными центрами общественной жизни, часто и в материальных аспектах. К примеру, на Соловках в компьютерном классе по информатике в местной школе был организован платный интернет-клуб общего пользования, где во внеучебное время услугами клуба пользовались многочисленные туристы. А в одном из поселений Горного Алтая (с. Сайдыс) сельская школа, в чьей собственности находится единственный на всё поселение трактор, оказывает необходимые услуги местным жителям по вспашке земли, вывозу дров и сена, расчистке территории и т.п., конечно, за плату, которая используется для многочисленных школьных нужд, в том числе для приобретения оборудования и наглядных пособий. До сих пор немало сельских поселений, в которых школы, как и в 1990-е гг., остаются единственным местом, где дети из неблагополучных семей могут получить горячее питание.

Несмотря на то, что сельские и поселковые школы с их огородами и хозяйством выполняют, кроме образовательной, еще и функции социального призрения, в целом происходит снижение социального статуса общеобразовательной школы. Иногда оно проявляется в крайних выражениях: в одном из районных центров Кировской области в обычном учебном заведении были объединены классы для детей с дефектами психического развития и для обычных детей. Это, конечно, предельный случай, но он показывает тенденцию.

Повсеместно в городах и сёлах начальные и средние школы

расположены в старых зданиях²⁶, в то время как заведения, вроде налоговой инспекции или отделения Сбербанка, повсюду хорошо отремонтированы или построены заново. Практически везде в школах есть компьютеры, нередко и новые, однако хорошо работающий интернет со свободным доступом до сих пор большая редкость. Школьные библиотеки нигде не обновляются, последние масштабные пополнения – издания конца 1980 – начала 1990 гг., но при этом во многих школах есть серийные издания, распределявшиеся по школам в рамках президентских программ начала 2000 гг.

В ходе поездок мы наблюдали, как школы адаптируются к требованиям нормативно-подушевого финансирования, которое вводится в регионах с 2006 г. Теперь зарплата учителя во многом зависит от количества учеников²⁷, в результате чего вместо требуемых по нормативам 25 учеников классы «уплотняются» до 30–35, а в некоторых школах и до 40 учеников.

Доходы образовательных учреждений, ранее называемые внебюджетными, теперь учитываются в составе бюджетных доходов, что «искренне» интерпретируется как увеличение бюджетного финансирования. Причем с этих «дополнительных» доходов теперь приходится платить существенные налоги в бюджеты других уровней. Такой вот грабёж бедных в пользу вышестоящих сильных. Даже при наличии у школы только бюджетной деятельности суммы налогов на имущество и землю намного превышают суммы капитальных вложений в образование. Номинальный рост бюджетных расходов на образование превращается в фактическое снижение расходов на собственно процесс обучения, на функционирование и развитие образовательных учреждений.

Муниципальные власти решают проблему малокомплектных школ либо примитивно и недальновидно – путём их закрытия, либо, чаще, поступают хитрее – присваивая им статус филиалов более крупных образовательных учреждений, расположенных поблизости. Управленцы-муниципалы везде хорошо понимают, что спасая сельскую школу, они тем самым спасают село. И дело не только в том, что в противном случае из поселения уедут молодые семьи: нередко на школе держится вся хоть сколько-нибудь современная инфраструктура (центральное отопление и водопровод, канализация и интернет).

Система муниципального управления образованием деградирует. Это проявляется, в частности, в дублировании административных функций и переносе компетенций на более высокий уровень. В одном из регионов введены образовательные округа, в которые объединили несколько муниципальных районов, тем самым фактически продублировав функции

²⁶ Лишь в двух случаях из 109 муниципалитетов наблюдали мы новые школы, в Верхотурье и в Zubовой Поляне.

²⁷ Зарплата учителя состоит из трех частей: базовой, которая рассчитывается исходя из количества учеников в классе и количества уроков; компенсационной, формируемой из надбавок за особые условия труда; стимулирующей, которая выплачивается из особого фонда по решению родителей и представителей общественности, входящих в состав управляющего совета школы. Причем стаж работы не учитывается.

регионального органа управления образованием.

Востребованным остается образование после школы: даже в сельских поселениях около 80% выпускников школ продолжают обучение в различных учебных заведениях, и только около 18% начинают работать или идут в армию (о судьбе оставшихся 2% выпускников нет информации). В ВУЗы столиц из малых городов, поселков и сёл поступает всего около 3% выпускников 11-х классов, но и эти абитуриенты выбирают военные училища или экономические ВУЗы. Те выпускники, у которых нет возможности выехать на учебу из своего села или города, продолжают обучение в местных учреждениях профессионального образования, а затем устраиваются на работу по месту жительства.

Несмотря на то, что учреждения низшего и среднего профессионального образования находятся в ведении региональных органов власти, руководство таких ПТУ, колледжей, ССУЗов гораздо плотнее взаимодействуют не с ними, а с органами муниципальной власти. Почти все учреждения профессионального образования – до 90% из представленных на местном уровне – имеют, в том числе, заочную форму обучения. А все созданные в последние годы учреждения профессионального образования являются исключительно заочными. Причину этого процесса, противоположного процессу сокращения доли заочного обучения в высших учебных заведениях, мы видим в том, что для органов муниципального управления и местного малого бизнеса форма заочного обучения более приемлема, так как студент уже имеет постоянное место работы, что снижает вероятность его отъезда из родного города.

Общее впечатление от системы образования: во многом она до сих пор живет советскими стереотипами. Образование должно быть функциональным и обслуживать воспроизводство социальной структуры. Советское образование обслуживало советскую социальную структуру, сформированную отношениями между рабочими, крестьянами и специалистами-служащими. Но эта структура уже исчезла, а система образования по-прежнему пытается готовить рабочих и крестьян со средним образованием и специалистов-служащих со средним специальным и высшим образованиями. Возможно поэтому новая постсоветская социальная структура свои потребности в кадрах удовлетворяет, готовя служащих в разного рода ведомственных академиях и «элитных» учебных заведениях, в то время как остатки советской образовательной системы продолжают готовить специалистов, на которых давно нет спроса. В стране массово представлена сейчас категория людей с дипломами об образовании, но без социальной функции.

Формирующаяся посредством системы профессионального образования социальная стратификация в значительной степени скрыта, и поэтому затруднена самоидентификация людей, то есть определение своего социального положения, в том числе и в терминах выбора профессии и направления обучения. В такой ситуации главным в образовании оказывается получение диплома, который конвертируется при соответствующих усилиях в должность и статус, адекватные

складывающейся социальной структуре. Чем выше статус организации образования, выдавшей диплом, тем на более высокую должность может, в принципе, рассчитывать его обладатель.

Образовательные учреждения рассматриваются населением как средство для повышения или фиксации социального статуса, так как люди понимают, что именно от статуса зависит объем доступных человеку ресурсов, то есть профессиональное образование – это в первую очередь институт социализации, и лишь во вторую – обучения. Мы повсеместно наблюдали две смежные мотивации: первая состоит в стремлении дать ребенку образование с целью «выпихнуть» его из деградирующей среды обитания и обеспечить условия для вертикальной мобильности. Это функция средней школы, которая в глазах родителей с конца 1990-х гг. начинает определять цели общего образования. Вторая мотивация заключается в получении какого-то профессионального образования для того, чтобы зафиксировать свой социальный статус или обеспечить возможность его повышения. Собственно, для этого и существуют провинциальные филиалы столичных вузов.

Учреждения общего образования сейчас стратифицированы уже даже в малых городах и селах. Практически везде в городских округах и муниципальных районах, где находится более одной школы, есть «элитные» гимназии, лицеи и школы, выпускники которых, судя по имеющейся информации, в основном получают высшее образование в ведомственных вузах, идут по стопам родителей.

Преобладание социализационной компоненты образования над собственно учебной, особенно в высшем образовании, проявляется в существовании огромного количества филиалов центральных (московских и региональных) высших учебных заведений и колледжей. Преподавательский состав таких учреждений и, соответственно, уровень знаний, который они могут транслировать, таков, что об обучении можно говорить с большой натяжкой. В городах Таре и Верхотурье, как и многих других, есть филиалы областных и столичных вузов, но нет ни одного преподавателя с учёной степенью, а все они – бывшие школьные учителя. В регионах, расположенных в самом центре страны, есть, например, факультеты и целые вузы (частные, разумеется) дипломатии и международных отношений. Однако все такие заведения выдают дипломы государственного образца, позволяющие занимать функциональные должности в системе управления и «народного хозяйства», что и является единственной и действительной целью выпускников.

Структура управления и властные отношения на муниципальном уровне

Многообразие структур местной власти

Административное переустройство страны привело к ряду

непредсказуемых последствий. Одно из них – появление на прежде однородном административном поле многообразия структур низовой власти. Для государственной власти это лишние хлопоты, повышение неопределенности результатов администрирования и снижение эффективности управления. Если на федеральном уровне такое многообразие неразлично, то для региональной власти оно становится нарастающей проблемой (хотя самими чиновниками проблема эта не осознается). По содержанию и структуре власти муниципалитеты можно классифицировать по четырем категориям.

Первую категорию составляют те немногочисленные муниципалитеты, которые в полном объеме соответствуют законодательно зафиксированному статусу муниципального образования. В них присутствует реальное самоуправление: как правило, это весьма небольшие по численности населения местные общества, в которых образованы муниципалитеты, относящиеся к категории «сельское поселение». Кроме того, что границы муниципалитета удачно совпали с естественными границами территории местного общества, их важной особенностью является то, что эти общества находятся в пространственной изоляции и обладают минимальным количеством ресурсов [Плюснин 2008]. Однако демографическая структура в них такова, что они могут развиваться и развиваются, несмотря на внешние ограничения.

В наших полевых исследованиях с участием студентов мы наблюдали 5 таких поселений: два в Республике Алтай (д. Сайдыс и д. Урлу-Аспак), по одному в Алтайском крае (д. Ельцовка), в Башкирии (п. Караяр с д. Абдулино) и в Кировской области (д. Лёма). В двух поселениях самоуправление развивалось удачно выбранными главами администраций, людьми инициативными, находчивыми и, что важно, профессиональными. В трех поселениях самоуправление центрировалось вокруг администрации школы, а его агентами выступали учителя. Основной задачей жителей в одном из таких поселений было обучить детей так, чтобы они, получив качественное знание, смогли «зацепиться в городе». В остальных – самоуправление было направлено на развитие своего поселения. Эти, хотя и немногочисленные в наших поездках²⁸ примеры местной власти, основывающейся на реальном самоуправлении, нам представляются типичными, поскольку в других аналогичных полевых исследованиях мы видим ту же картину [Плюснин 2001; 2006]. Такие муниципалитеты не представляют какого-либо интереса для региональных властей, об их существовании и специфике, включая структуру местной власти, можно узнать только в ходе прямого наблюдения.

Своеобразие второй формы организации местной власти заключается в поместной природе этой власти. Это муниципалитеты, являющиеся фактически поместьями предпринимателей и муниципальных чиновников, они наиболее заметны на уровне муниципального района и небольшого по численности населения, но значительного по территории

²⁸ Они составляют всего 7-8% из всей совокупности обследованных нами муниципальных образований.

городского округа. В наших поездках зафиксированы поселения, в которых практически вся способная приносить доходы собственность принадлежит главам муниципальных образований, членам их семей и доверенным лицам, либо предпринимателям, фактически управляющим муниципалитетом (в качестве образцов назовем Zubovopoljanskij район в Мордовии, Verxotur'skij район в Свердловской области, Vyšnij Volochok в Тверской, Kologrivskij район в Костромской, Demidovskij в Смоленской). Муниципалитетов с такой структурой власти намного больше, чем муниципалитетов первой категории²⁹. В этих поселениях наиболее четко видна «забота о благе народа», к коим причисляются бюджетники, муниципальные и государственные служащие, пенсионеры, «социально-незащищенные категории граждан», убогие, больные и дети. Люди самостоятельные – предприниматели, коммерсанты, отходники, любые другие категории активного населения – народом не считаются. При этом забота власти заключается в социально-справедливом распределении доступных ресурсов [Кордонский 2008]. Такие муниципалитеты обычно бесконфликтно вписаны в систему региональной власти, они закрыты для внешнего наблюдения, а муниципальные власти очень жестко реагируют на попытки «чужаков» понять, как устроена в них жизнь.

Специфика третьей категории муниципалитетов состоит в том, что их административная структура во многом сохранила советскую структуру управления и её деятельность целиком ориентирована на поток ресурсов, распределяемых органами государственной власти. Фактически такие поселения, нередко встречавшиеся нам в ходе исследования, являются структурными подразделениями региональных администраций, осуществляющих свою политику, слабо связанную с муниципальной спецификой. Как правило, власть в таких муниципалитетах находится в руках людей, вышедших из райкомов партии и исполкомов советской власти, по три-четыре срока либо они возглавляются весьма зависимыми управленцами, пришедшими на волне ранней демократии 1990-х гг. [Плюснин (2) 2009].

Наконец, четвертую из выделенных нами категорий образуют «политизированные» муниципалитеты, где в системе муниципальной власти представлены интересы многих чиновников, помещиков и предпринимателей, и управление которыми осуществляется балансировкой их интересов муниципальными властями. Такие муниципалитеты всегда представляют проблему для региональных администраций. По нашим наблюдениям, это Дзержинский и Одинцово в Московской области, Качканар в Свердловской и Кольцово в Новосибирской, Светлогорск в Калининградской и Соловецкий в Архангельской областях, Анапа в Краснодарском крае. При всём скептическом отношении к самостоятельности местной власти, в стране таких муниципалитетов немало.

²⁹ Счет здесь мало уместен, поскольку критерии размыты и оценки основаны на качественных и косвенных признаках. Однако нам представляется, что до 1/3 наблюдавшихся нами муниципалитетов имеют описываемую структуру власти.

Одним из признаков относительной самостоятельности такого муниципалитета мы считаем внутреннюю организацию социального времени. Ритм жизни (актуальное социальное время) определяется государственными и региональными праздниками и памяtnыми датами, но в большинстве развивающихся муниципалитетов есть и собственные календари. Праздники, отмечаемые на местном уровне (помимо обязательных государственных) свидетельствуют о реальных интересах местного сообщества: так в календаре Мамтуровского городского округа Костромской области акцентировано, например, то, что памятные, знаменательные даты и праздничные события подобраны в нём без учета государственных праздников. Календари представляют собой формализованный механизм согласования интересов (признание заслуг, авторитета, полезности) различных групп и отдельных личностей местного сообщества; они состоят из публичной части (прилюдно отмечаемых дат-праздников) и скрытой (поздравления значимых, с точки зрения местной администрации, людей)³⁰. Их формируют администрации муниципалитетов, местные отделы культуры, чья задача заключается в том, чтобы выбрать в свой календарь из федеральных и региональных праздников (при максимальном отображении специфики собственного муниципального времени) памятные даты, удовлетворяющие потребностям значимых для муниципалитета социальных групп, и организовать событие-праздник, отметить дату. Например, в Караидельском районе Республики Башкортостан (численность райцентра которого примерно 6 тыс. чел.) в муниципальном календаре особо отмечен День милиции.

Очевидно, что выделенные нами выше категории муниципалитетов есть граничные случаи форм организации власти на ненормативном уровне. В большинстве же своем мы наблюдаем структуру власти вполне аморфную, соответствующую законодательно установленным нормам, и только пристальный взгляд может заметить, что эта структура перекошена в одну из четырех сторон. Как показывают наблюдения, региональные администрации более всего устраивают муниципалитеты несамостоятельные, дотационные и потому относительно легко управляемые извне, и менее всего – политизированные. Усилия региональных властей часто направлены на лишение муниципалитетов какой-либо самостоятельности³¹, для чего, например, руководители политизированных муниципалитетов подвергаются разного рода преследованию, в том числе и уголовному. Наиболее яркие примеры такой политики мы наблюдали в Калининградской области.

³⁰ Обычно в календари включаются: федеральные и региональные праздники, которые представляют собой исполняемые временные инварианты; праздники и памятные даты, специфичные для местного сообщества (национальные и религиозные праздники); дни рождения значимых для муниципалитета предпринимателей, бюджетников, руководителей федеральных и региональных подразделений органов государственной власти на территории муниципалитета, заслуженных людей, ветеранов; дни рождения региональных начальников и муниципальных служащих, лиц, замещающих муниципальные должности (мэр, глава администрации, депутаты).

³¹ Ярким подтверждением именно такой ориентации губернаторов многих областей стали недавние выборы 10.10.10: заявлялось, что важнее даже не победа представителя «Единой России», а управляемого человека, особенно, если речь шла о выборах главы муниципального района.

Имитационная специфика официальной политической и общественной активности

Политическая жизнь и гражданская активность в обследованных муниципалитетах возникают только перед выборами в местные органы власти. Следы политической жизни обнаруживаются в виде брошюр под грифами политических партий в помещениях районных администраций и библиотеках, а также остатков наружной политической рекламы на столбах и стенах зданий. Характер политической жизни таков, что заставляет предположить её полную идентичность борьбе за доступ, распределение и перераспределение ресурсов.

Члены местного «гражданского общества служивых людей» чаще всего разделены на группы, одни из которых находятся ближе к властной «кормушке», другие – подальше. Выборы есть форма, в которой либо подтверждается существующее распределение власти и распределение ресурсов, либо это распределение меняется в пользу другой группы. В последнее время, особенно после начала «партизации» местных выборов, эти группы приобретают партийную окраску, поэтому борьба за возможность распоряжения ресурсами внешне выглядит как политическая.

В отчетности муниципалитетов всегда присутствуют сведения о деятельности многочисленных негосударственных общественных организаций. Однако прямое наблюдение лишь в исключительных случаях дает возможность выявить следы гражданской активности населения. Как правило, в муниципалитете есть несколько человек (или несколько десятков человек), которые демонстрируют подобную активность; эти люди входят во все общественные и политические организации, что дает возможность отчитываться о должном уровне соответствующей активности. Так, в одном из муниципалитетов местный «главный коммунист» входил буквально во все первичные ячейки, в том числе был и членом женсовета.

Единственное исключение, которое удалось наблюдать, это общества охотников и рыболовов. В силу того, что охота и рыбалка являются институтами местного гражданского общества, в некоторых поселениях они стали реально действующими общественными объединениями, обладающими немалой властью и влиянием³². В одном случае мы видели, как именно общество охотников и рыболовов в преддверии выборов политизировалось и стало центром борьбы с действующей администрацией муниципалитета. В другом случае, в сельском районе Якутии, активисты общества не только предопределили провал господствующей партии и победу ЛДПР, но сумели обеспечить избрание главой района нужного им человека.

³² Влиятельность таких общественных организаций напрямую зависит от того, удалось ли им сохранить за собой долгосрочную аренду территорий и акваторий, на которых проводится охота и рыбалка. В этом случае они распределяют лицензии на отлов и отстрел зверя и птицы, и люди заинтересованы в том, чтобы в них вступать.

Как уже говорилось выше, население муниципалитетов неявно делится на две части: на голосующий на выборах народ (пенсионеры, инвалиды, служащие разного рода, работающие по найму в муниципальных организациях, бюджетники) и на остальных, которые народом не считаются, но собственно и образуют дееспособное население (отходники, предприниматели и коммерсанты, студенты). О народе чиновники должны заботиться, так как от его совокупного мнения может зависеть их пребывание на должностях. Новые помещики считают народом и тех, кто обслуживает их поместья.

С населением же активным и обычно не участвующим в выборах, чиновники вместе делают бизнес, обеспечивают возможность предпринимательства за соответствующую мзду, или дают зарабатывать на посредничестве. Ни одна форма предпринимательства не может, видимо, существовать без «крышевания» муниципальными и федеральными чиновниками. Формы чиновничьего участия в бизнесах весьма многообразны – от полного владения через родственников и подставных лиц до партнерства. Административная рента, как правило, монетизируется, но возможности капитализации таких доходов институционально ограничены, поэтому чиновники ищут возможности их обхода. Одной из таких возможностей стали вложения «в политику», и поэтому, вероятно, столь велика конфликтность муниципальных выборов.

Во многих поселениях сформировалось то, что можно назвать административным бизнесом, доходом в котором являются всякого рода отступные. Объем полномочий контрольных органов и силовых структур столь широк, что практически любое действие хозяйствующего лица может интерпретироваться как нарушение какого-либо закона, подзаконного акта или местной нормы. По факту нарушения может назначаться расследование, результатом которого обычно становится наказание хозяйствующего лица. Поэтому хозяйствующие лица предпочитают откупаться от проверок, выплачивая проверяющим отступные. Но с другой стороны, проверку конкурента тоже можно назначить – «заказать», и это тоже что-то стоит. В результате работники контрольных и силовых структур становятся весьма обеспеченными людьми, консолидировавшими наличные деньги, но в форме, затрудняющей их капитализацию. Противоречие между потенциальными финансовыми возможностями этой группы людей, и актуальными ограничениями на ведение ими бизнеса постепенно становится важным стимулом к развитию муниципальной политической жизни.

Один из недавно сложившихся видов административного бизнеса связан с торговлей: розничные сети «договариваются» с муниципальными чиновниками и местными силовиками и по факту монополизируют местную торговлю. Часто монополизация рынка осуществляется на расстоянии в 200–400 км от территории основной активности сети –

формируются так называемые «трансрегиональные монополии». При этом иногда ограничивается деятельность традиционных местных розничных (бывших колхозных) рынков, вплоть до административного переноса их из центров поселений в труднодоступные, по местным меркам места, негодные для коммерции. Нередки случаи монополизации бизнеса на услуги муниципального транспорта со стороны администрации.

Целью бизнеса «подкрышной» чиновникам части населения, кроме элементарного выживания, достаточно редко выступает «расширенное воспроизводство». В основном, люди занимаются бизнесом для того, что построить или обустроить свои поместья; также доходы от предпринимательства вкладываются, кроме необходимых затрат на производство, в обучение детей и приведение «распределенного жилья» (дома, дачи, охотничьего домика, причальной стоянки и пр.) в форму, которая представляется в данном муниципалитете наиболее престижной.

Те фермерские хозяйства, которые удалось наблюдать, представляют собой скорее формирующиеся поместья, чем собственно экономические субъекты. Их владельцы, как правило, бывшие руководители и специалисты колхозов и совхозов, волей-неволей воспроизводят отношения «барин – крестьянин», в которых участники связаны специфическими взаимными обязательствами, предполагающими, кроме прочего, необходимость заботы барина о крестьянах. Об особом статусе руководителей фермерских хозяйств свидетельствует бросающаяся в глаза разница в интерьере их кабинетов по сравнению с кабинетами глав администраций тех же поселений. «Богатая» обстановка, как правило, выступает индикатором их авторитета, наличия властных полномочий и доступа к распределению ресурсов.

В предпринимательской среде существует и феномен, который условно можно назвать «передовики капиталистического труда». Региональные власти «выращивают» показательные бизнесы в той или иной сфере (фермерство, инновации, частная медицина и т.п.), тем самым искусственно фабрикуя успешные «кейсы» развития рыночных отношений на подведомственной территории, с помощью которых впоследствии отчитываются «наверх». Таким «демонстрационным» предпринимателям (фермерам) оказывается целенаправленная и всемерная поддержка, начиная от содействия в получении лицензий и разрешений на деятельность, заканчивая организацией гарантированного сбыта продукции, криминальными формами обеспечения монопольного положения на местном рынке и прямой финансовой поддержкой, оформленной в региональных и муниципальных программах развития малого и среднего предпринимательства.

Выше мы подчеркивали, что страна, вероятнее всего, уже приобрела иммунитет к «нехирургическим» формам реформирования и модернизации. Местная жизнь демонстрирует, что на всякое модернизирующее воздействие «сверху» всегда находится нечто внешне

незаметное, нейтрализующее это воздействие и обращающее его в пользу части местного сообщества, но в ущерб целям модернизаторов. Именно незаметность – необходимое условие эффективности такой укорененной реакции. Государство выстроило многоуровневую систему сбора и анализа социально-экономических и социологических данных, основанную на понятиях, в которых течение жизни если и описывается, то только с точки зрения распределения ресурсов, всегда дефицитных. Параметры, заложенные в эту систему таковы, что не позволяют различить даже такие весомые факторы, как отходничество и определяющая роль в управлении гражданского общества служивых людей.

Мы считаем, что реформирующая и модернизирующая власть, как и ее критики, пользуется системой кривых зеркал, в которых, при всем желании, они могут видеть только проекции своих априорных ценностных и статистических представлений, основанных на идеологии подражательного реформирования. Реформирование и модернизации, базирующиеся на представлениях о том, что «все плохо», приводят к появлению новых зеркал, и тоже кривых. Это бег по кругу, который один публицист назвал бесконечным тупиком, чреват очередной попыткой перейти к «хирургическим» способам преобразования отечественной жизни, таким как реформы Петра Великого или попытка построения коммунизма в отдельно взятой стране.

Мы считаем, что найти выход из этого тупика можно, если «сменить оптику» и перейти для начала к прямому неангажированному описанию форм организации современной российской жизни. Это подразумевает описание, прежде всего, тех явлений, которые сейчас если и отражаются в административных, научных и политических «зеркалах», то только как «негатив», а не как необходимые атрибуты жизни. Легитимация этих общераспространенных форм социальности представляется неизбежной, если опять не возобладает стремление сломать уклад жизни «через колено» и построить очередное светлое будущее, представление о котором складывается в умах реформаторов при механическом сопряжении предельно идеализированных «хороших» советских, имперских и импортированных государственных институтов.

Литература

- Арсеньев В.К.* Китайцы в Уссурийском крае. СПб, 1914.
- Арсеньев В.К.* Краткий военно-географический и военно-статистический очерк Уссурийского края. СПб: 1912.
- Глазычев В.Л.* Глубинная Россия: 2000–2002. М.: Новое издательство, 2002.
- Гордиенко А.А., Пошевнев Г.С., Плюснин Ю.М.* Структура поведения безработного: на пути к новому субъекту труда // Социологические исследования. 1996. № 11.
- Золотарев А. М.* Военно-географический очерк окраин России и пути в соседние территории. СПб, 1903.
- Козлов П.К.* Тибет и Далай-лама. М.: КМК, 2004.

- Кордонский С.Г.* Ресурсное государство. М.: Регнум, 2007.
- Кордонский С.Г.* Рынки власти. М.: ОГИ, 2006.
- Кордонский С.Г.* Сословная структура постсоветской России. М.: ФОМ, 2008.
- Кордонский С.Г.* Поместная федерация. М.: Европа, 2010.
- Малиновский Б.* Научная теория культуры. М.: ОГИ, 2005.
- Не век жить – век вспоминать. Народная культура Поонежья и Онежского Поморья (по материалам Онежских экспедиций). Онега-Архангельск-Москва: ТСМ, 2006.
- Плюснин Ю.М.* Малые города России. М.: МОНФ, 2001.
- Плюснин Ю.М.* Малые города России. Социальная характеристика населения в 1999 г. / Научный отчет, М.: МОНФ, 2000.
- Плюснин Ю.М.* Мезень: реальность натуральной жизни // Отечественные записки. 2006. № 32 (5).
- Плюснин Ю.М.* Психология материальной жизни (парадоксы сельской «экономики выживания») // ЭКО – Новосибирск. 1997. № 7.
- Плюснин Ю.М.* Структура муниципальной власти в муниципалитетах разного вида // Регион-86, журнал государственного и муниципального управления г. Югры Ханты-Мансийский автономный округ. 2009. № 2 (10).
- Плюснин Ю.М.* Факторы развития местного самоуправления. оценка значения изоляции и изоляционизма // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
- Плюснин Ю.М.* Чухлома // Полит.Ру, 20 ноября 2007 (<http://polit.ru/analytics/2007/11/20/chuhloma.html>)
- Плюснин Ю.М., Кордонский С.Г., Скалон В.А.* Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. М.: ЦПИ МСУ, 2009.
- Пржевальский Н.М.* Опыт статистического описания и военного обозрения Приамурского края. Архив Русского географического общества, 1869. Социально-территориальная структура города и села (опыт типологического анализа) / Под ред. Т.И. Заславской, Е.Е. Горяченко. Новосибирск: 1982.
- Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя / Под ред. М.Э. Дмитриева. – М.: Центр стратегических разработок, 2010.
- Трейвиш А.И.* Город, район, страна и мир. Развитие России глазами страноведа. М.: Новый хронограф, 2009.
- Шабанова М.А.* Современное отходничество как социокультурный феномен // Социологические исследования. 2002. № 4.

Russian Province and its Inhabitants (a case of observation and its tentative description)

***S. Kordonsky, J. Plusnin, , J. Krashennnikova, A. Tukaeva, O. Morgunova,
D. Akhunov, D. Boykov***

One of the key problems in understanding contemporary Russia's development, to our opinion, is the lack of the non-judgmental knowledge about the life of population and management processes on the local level. It can, however, be compensated for through unbiased observation and descriptive studies, based on the non-theoretical schemas description. Such our studies have been under way during the last 5 years (42 expeditions in about 80 settlements, primarily towns).

The article provides an attempt to describe the life of contemporary provincial Russia in three aspects: (1) territorial, administrative and economic organization of space, (2) social structure and life styles of local population, (3) structure of local government and power relations.

A preliminary 'snapshot' of local society's activities shows that the real organization of life is much more variative than the existing in public space classifications and schemes proposed by sociologists and accepted by officials. Any pressured from above reform as a result of non-compliance schemes and reality, is either being neutralized or adapted on a local level to the realities of the local government and population. However, such neutralization processes are usually invisible, if we use the official information (i.e. municipal statistics or local opinion surveys).

A problem of inconsistency between the municipal status of settlements (urban or rural) and their historically determined social weight has been revealed as well. The lack of municipal structure sustainability is a lot more evident in the case with urban districts – their administrative and territorial status is still quite amorphous. The differences between municipals in social and economic characteristics and municipal development prospects are determined by the access to different resources, among them – hidden (i.e. seasonal works, illegal small businesses, etc.), - which can be revealed only through participant observation. According to the principle of resources access escheated and developing settlements can be distinguished.

In social structure of settlements several groups can be distinguished, whose interconnection is reduced to a minimum. These are the groups of 'indigenous' settlers, seasonal cottagers and landowners, seasonal workers. At the same time social differentiation in settlements is based on the local-determined accessing to resource status rather than economic status. The most common form of structuring local elites is a so called 'civil society of public servants' (or 'officials' civil society') – an informal community of people with a relatively similar status, who can affect the decision-making in local governments.

The research has shown that many common perceptions of the life styles of

people in provincial Russia (poverty, alcoholism, total corruption, religiosity, etc.) are mythical. Mythical as well are the dominant perceptions of the lack of options to the state healthcare system and accessibility of education.

The structure of local government and power relations is also rather versatile. Along with less numerous examples of described types (1) municipalities with real self-government and (2) politicized municipalities where the authorities have to keep the balance of interests as a result of non-compliance schemes and reality, more common are the follow two types (3) municipalities, which have practically turned into manors of local entrepreneurs and municipal officials, and (4) municipalities with officials, who keep the Soviet structure of government.

The strategies of local government organization divided on two types to the extent of their relation to the voting population. The first strategy is based on the voting population part : those, whom the officials take care of (pensioners, budget workers, lower officials). The second is based on the 'inside interactions' with those, whom they make business with or provide with possibility of making business for a certain rent or bribe (seasonal workers, entrepreneurs). In many settlements there has formed a so called administrative business, which makes income on various compensations from entrepreneurs. The official political and public activity in settlements are mostly imitational. The real local politics is basically a reflection of a struggle for resources.

Key words: local government, administrative and territorial municipal division, administrative business, settlements, social policy, power relations, structure of population, observation