

СОЦИАЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.21684/2587-8484-2020-4-4-54-66

УДК 316.43

Сельские старосты: гражданское участие в низовом звене местного самоуправления

Татьяна Анатольевна Гужавина

кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник,
доцент, Вологодский научный центр РАН (г. Вологда, РФ)
ORCID: 0000-0003-0636-7690; WoS ResearcherID: R-4871-2017
Tanja_gta@mail.ru

Аннотация. Сельские территории составляют значительную часть страны, где проживает практически четверть ее населения. Однако во многом это самые проблемные территории, поскольку на них доступ населения к экономическим и социальным ресурсам ограничен. Это снижает качество жизни населения, приводит к его оттоку. В обеспечении качества жизни сельского населения как нигде велика роль органов местного самоуправления. Местное самоуправление, представляющее собой низовое звено публичной власти, ориентировано на решение вопросов местного значения. Оно имеет достаточно сложную структуру, в которой низовым звеном выступают сельские старосты. Деятельность старост регламентирована федеральным и региональным законодательством. Они воплощают в себе единство коллективного и индивидуального, занимая промежуточное положение между структурами публичной власти и местным населением. Их деятельность достаточно разнообразна и может быть отнесена к общественно полезной. Как объект исследования данная группа является малоизученной. Целью статьи выступает анализ деятельности сельских старост как граждан и как представителей низового звена местного самоуправления, рассматриваемой как форма гражданского участия. В связи с чем и был реализован пилотный исследовательский проект, охвативший старост сельских поселений в деревнях, относящихся к Череповецкому муниципальному району Вологодской области. Это достаточно многочисленная группа в структуре местного самоуправления: только в Череповецком районе их насчитывается 280 человек. Источниками эмпирической информации стали экспертный опрос и полуструктурированное интервью. В качестве информантов выступили сельские старосты 20 деревень. Исследование показало, что старосты вполне осознанно выполняют свою основную функцию, выступая представителями жителей своей деревни, с одной стороны, и обеспечивая связь населения с администрацией сельских поселений, с другой. Многие осознают себя в качестве активистов. Однако далеко не все из них воспринимают свою деятельность как общественно полезную. Некоторые отмечают, что занимаются рутинными делами в силу необходимости. Гражданская составляющая в деятельности сельских старост выражена достаточно ярко. Для многих из них мотивом участия является стремление решить какую-либо значимую проблему, некоторые осознают необходимость влияния на власть. Старосты вполне реально представляют и те барьеры, которые существуют в местном самоуправлении и препятствуют активизации участия в нем жителей сельской местности. Учитывая многочисленность и социальную значимость данной группы населения, имеет смысл ее дальнейшее изучение.

Ключевые слова: гражданское участие, местное самоуправление, низовое звено, старосты.

Цитирование: Гужавина Т. А. Сельские старосты: гражданское участие в низовом звене местного самоуправления / Т. А. Гужавина // Siberian Socium. 2020. Том 4. № 4 (14). С. 54-66.
DOI: 10.21684/2587-8484-2020-4-4-54-66

ВВЕДЕНИЕ

Для России сельские территории имеют важное значение. На них проживает почти четверть населения страны, или 37 327 млн человек [1]. По определению Ж. Т. Тощенко, современное село предстает перед нами как некое соединение структур, связанных как с сельским хозяйством, так и с несельскохозяйственными сферами (туризмом, промышленностью, торговлей и т. п.) [19]. Агроректор в последние годы играет всё большее значение в экономике страны. Его доля в ВВП Российской Федерации составила в 2019 г. 3,4% [2]. По утверждению министра сельского хозяйства Д. Патрушева, за последние шесть лет объем продукции АПК вырос на 22,4%, отрасль стала драйвером развития сельских территорий. Всё больше людей видят в этой сфере свои возможности [12].

Тем не менее положение дел на этих территориях неоднородно [4]. Есть места, где достаточно успешно развивается агропромышленная деятельность, а есть те, где как будто бы все проблемы собраны вместе. И это несмотря на то, что меры по развитию сельских территорий реализуются уже почти двадцать лет, начиная с 2002 г., и направлены на социально-инфраструктурное обустройство села, на диверсификацию сельской экономики, на повышение занятости и доходов сельского населения. Как продолжение этих мер с 2020 г. началась реализация государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», рассчитанная до 2025 г. [1]. Нельзя не отметить ее высокую актуальность в условиях карантинных ограничений, связанных с пандемией коронавируса, которая для многих жителей городов делает более привлекательной жизнь в сельской местности. Безусловно, возможность перемещения туда (в т. ч. и временно) части городского населения способствует повышению национальной безопасности. В свою очередь,

это поднимает вопрос о повышении качества жизни в сельских поселениях, которое во многом выступает результатом функционирования местного самоуправления (далее — МСУ). Как было замечено, там, где на местном уровне высока социальная активность населения, ресурсы развития используются эффективно [26]. Местное самоуправление следует рассматривать как низовое звено публичной власти, являющееся способом решения вопросов местного значения. Субъектами МСУ в науке принято считать прежде всего местное население, представляющее собой социальную группу, имеющую устойчивые связи и отношения, общие цели и интересы в использовании ресурсов, проживающую на определенной территории и использующую ее ресурсы для хозяйственной деятельности. Необходимость взаимодействия приводит к необходимости выработки правил и норм, формирует доверие. В совокупности это создает условия для формирования социального капитала местного сообщества. По мнению исследователей, местное сообщество обладает таким качеством, как активность, что имеет одним из результатов способность к самоорганизации, а это как раз и позволяет создавать управленческие структуры, наделять их властными полномочиями [8].

Полномочные структуры местных сообществ были определены политической и юридической наукой как органы местного самоуправления. Формирование таких структур создает условия для функционирования территориального сообщества, для его развития. Именно на этом уровне дает о себе знать противоречие между пониманием местного сообщества как элемента общественной системы и трактовкой его как части государственной системы. Оно находит свое выражение в таком аспекте, как наличие у местного сообщества социальных признаков и формально определенных правовых характеристик.

Однако, как считают исследователи, уклон всё-таки имеет место в сторону социальных характеристик [3]. Как справедливо отмечают Т. Е. Зерчанинова и И. С. Тарбева, «институт местного самоуправления выполняет прежде всего ряд социальных функций с целью объединения людей и развития социальной активности человека, что приводит к формированию активного гражданского общества» [4, с. 78].

На наш взгляд, это открывает значительные возможности для расширения гражданского участия. Следует отметить, что в Конституции РФ достаточно четко разделяются государственное управление и местное самоуправление [7, ст. 132]. В то же время их единство содержится в общем источнике власти [7, ст. 3].

Местное самоуправление соединяет в себе коллективное и индивидуальное начала. Коллективное начало проистекает из того факта, что местное сообщество представляет собой коллективный субъект. Тогда как в качестве индивидуально-личностного субъекта предстает индивид. Воплощением этого двуединства выступает низовое звено местного самоуправления, представленное главами муниципальных образований и старостами деревень. Это звено и послужило объектом нашего исследования.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Изучение основных форм гражданского участия субъектов низового звена местного самоуправления, на наш взгляд, является очень важным и актуальным. В последние годы уровень гражданского участия заметно возрос, хотя и неравномерно в различных регионах страны. Безусловно, совместные действия населения муниципально-образований в координации с органами местного самоуправления могут способствовать быстрой эволюции этих территорий.

Начало исследований проблемы гражданского участия на теоретическом уровне можно отнести к середине прошлого столетия. Хотя истоки следует искать еще глубже. Так, например, в своем трактате «Демократия в Америке» А. де Токвиль при анализе социально-политических процессов среди прочего наблюдал и практики местного

самоуправления [18]. За этот период времени и в зарубежной, и в отечественной науке накопилось значительное количество исследований, касающихся и местного самоуправления, и гражданского участия как такового. В условиях сформировавшегося многообразия возникли разночтения в понятийном аппарате, что также стало предметом исследований [10, 27]. Но и до сих пор гражданское участие понимается исследователями весьма разнопланово. Его трактуют как условие или как деятельность, как процесс или как технологию, как инструмент влияния или как ресурс власти и т. д. Зарубежные исследователи в большинстве случаев понимают гражданское участие как подвид гражданской активности и исследуют его в политической, социальной и административной сфере [17]. Значительное внимание при исследовании участия ученые уделяют вопросу самоорганизации граждан в местных сообществах [24, 26]. Важно, что под участием «зарубежные авторы понимают ситуативную практику, привязанную к конкретному социально-территориальному пространству» [25].

Российские ученые в своих исследованиях и трактовках гражданского участия в основном идут в русле западных исследований, что порождает, на наш взгляд, несколько более узкий подход. Так, например, Л. И. Никовская и И. А. Скалабан рассматривают гражданское участие как вертикально ориентированное взаимодействие территориального сообщества с государством [10]. С. В. Патрушев определяет гражданское участие уже как один из подтипов гражданской активности [12].

Не вдаваясь в дискуссии по поводу смыслового содержания понятий и подходов, обратим внимание на обсуждаемое в научной среде соотношение терминов «гражданское», «социальное» и «общественное участие». В публикации И. А. Скалабан раскрываются существенные различия в смысловом содержании понятий [17]. Автор, на наш взгляд, вполне обоснованно показала, что существование таких трактовок отражает двойственную природу местного самоуправления, отмеченную нами выше. Через гражданское

участие понимается и объясняется его публичная составляющая, через общественное участие — его социальная составляющая. Такая трактовка позволит нам выявить, как это выражается в деятельности сельских старост. В качестве рабочего определения под гражданским участием будем понимать *социальную активность, направленную на улучшение среды обитания, на социальную помощь и поддержку, на решение социально значимых задач* [17].

Практики гражданского участия в российском обществе достаточно разнообразны. Но их особенность проявилась в настоящее время в преобладании акций, рассчитанных на короткое время. Тогда как акции, требующие организованности, формализации, пролонгированности во времени, некоего постоянства участников, стали малопривлекательны [16]. Движения одной проблемы, которые стали популярны в России, после решения основной задачи снижают свою активность [23]. Еще одна особенность современного гражданского участия заключается в снижении его политической составляющей [10], причина чего, прежде всего, в сокращении пространства участия. Взамен исследователи наблюдают перенос активности в зону открытого пространства участия в формате взаимопомощи. Из политической сферы активность постепенно перетекает в социальную [13].

Тем не менее замечено, что в сфере гражданского участия в российском обществе наблюдаются те же тренды, что и в зарубежных странах. Прежде всего, по мнению Л. И. Никовской и И. А. Скалабан, это проявляет себя в преобладании «коротких» проектов, ориентированных на акции, взамен проектов, ориентированных на отношения [10]. Причина подобных трансформаций видится в сложившихся институциональных условиях, прежде всего в сохранении и актуализации политики патернализма, особенно в условиях кризиса. В совокупности эти и ряд других факторов затрудняют возможности гражданского участия населения [10]. «Тем не менее, как отмечают А. А. Шабунова и В. Н. Барсуков, гражданское участие — это реальный факт жизни российского общества. Есть активисты, есть

интересующиеся общественной жизнью, есть готовые принять участие или оказать поддержку движениям и течениям. Каждый десятый житель страны практикует деятельные формы политического участия, около трети — участники неполитических общественных организаций и объединений. Между политической и неполитической составляющей гражданского активизма существует тесная связь» [22, с. 100].

Таким образом, при анализе данных мы исходим из следующих аспектов. Во-первых, из признания факта наличия у территориального сообщества способности к самоорганизации, что позволяет ему создавать управленческие структуры и наделять их властными полномочиями. Во-вторых, сам факт наличия у местного самоуправления социальных признаков и формально определенных правовых характеристик объясняется его промежуточным положением между населением и политической властью. В-третьих, в местном самоуправлении воплощено единство коллективного и индивидуального начал, где в качестве коллективного субъекта выступает местное сообщество, а в качестве индивидуального предстает член сообщества. В-четвертых, воплощением этого двуединства в российской практике выступает низовое звено местного самоуправления — главы сельских поселений, старосты деревень, избранные на сельских сходах и осуществляющие управленческие функции на безвозмездной основе. Целью нашего исследования стало изучение деятельности сельских старост как граждан и как представителей низового звена местного самоуправления, рассматриваемой нами как форма гражданского участия.

Эмпирической основой исследования стали результаты экспертного опроса и полуструктурированного интервью, респондентами в которых выступили старосты сельских поселений Череповецкого района Вологодской области. Территория Череповецкого муниципального района разбита на Абакановское, Ирдоматское, Климовское, Малечкинское, Нелазское, Судское, Тоншаловское, Ягановское, Яргомжское, Уломское сельские поселения, а также Воскресенское,

Мяксинское и Югское муниципальные образования. В каждом муниципальном образовании (сельском поселении) есть свой глава. Каждое муниципальное образование Череповецкого муниципального района разбито на населенные пункты. В 280 из них есть свои старосты, которые могут быть назначены (на срок от двух до пяти лет) представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан для организации взаимодействия органов местного самоуправления и его жителей при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории.

Вторая сторона деятельности старост — это взаимодействие с населением, которое состоит в информировании населения, в представительстве от лица жителей населенного пункта (деревни) в мероприятиях органов местного самоуправления, в участии в сходах, в их организации и проведении, в направлении решений и обращений, принятых на сходах, в органы МСУ. Как уже отмечалось, житель поселения становится старостой по решению органа местного самоуправления. Но вопрос о его кандидатуре решается только на сходе граждан.

Для исследования отбор респондентов производился методом «снежного кома». Метод использовался с целью снять у респондентов опасения по поводу возможного давления со стороны администрации района и глав сельских поселений. Исследование проводилось в марте — апреле 2020 г. Ситуация карантина и пандемии в целом наложила определенные ограничения и не позволила расширить число участников исследования. Большая часть респондентов (80%) — это люди старше 50 лет, есть пенсионеры. Чаще среди старост встречаются женщины, что связано с демографическими перекосами, наблюдаемыми в зрелом возрасте среди российского населения [22]. Опрос и интервью охватывали сельских старост из близлежащих к Череповцу поселений. Если местом

их прописки является село (деревня), то они в полной мере считаются жителями села. Но следует принимать во внимание и такой факт, что многие из них работали или продолжают работать в городе. Значительная часть населения пригородных поселений трудится на предприятиях города. Сам факт близости к крупному промышленному центру создает ситуацию выбора трудоустройства. На промпредприятиях города всегда есть рабочие места. Часть информантов работала или продолжает работать в структуре сельхозпредприятий, производящих продукцию животноводства, птицеводства и растениеводства. В пригородной зоне подобные предприятия присутствуют. Таким образом, жители сельских поселений могут реально выбирать место своего трудоустройства, сохраняя при этом прежнее место жительства. Этому во многом способствуют также достаточно развитые транспортные коммуникации, обеспечивающие регулярность движения маршрутных средств; используется и личный автотранспорт.

Учитывая специфику статуса сельского старосты, его промежуточное положение между позицией общественного деятеля (неоплачиваемая деятельность, принятие на себя обязательств в добровольном порядке) и должностным лицом (назначение старосты органом МСУ по представлению сельского схода, но отсутствие штатной единицы в административной структуре МСУ), важно понять, насколько данная категория жителей сельских поселений понимает важность и необходимость общественной работы, насколько они сами в нее вовлечены, в чем видят основные барьеры для активного участия односельчан в жизни своего поселения.

Общественная работа выполняет ряд значимых социальных функций, направленных на улучшение качества социальной среды, и ее участники обычно это осознают. Она способствует накоплению социального капитала как сообщества в целом, так и непосредственных участников деятельности, способствует повышению доверия. Еще одна отличительная особенность общественной деятельности — ее ярко выраженная целесообразность.

Эксперты посчитали, что для страны, для региона, для поселения необходимо участие сельских жителей в общественной и политической жизни. Эту точку зрения высказали все участники опроса. Большая часть респондентов, будучи сама вовлеченной в эту деятельность, отметила наличие таких людей в своем окружении (85%), но есть и те, кто отметил их полное отсутствие (15%). Данная позиция может быть объяснена, на наш взгляд, недопониманием самой сути данного вида деятельности, отсутствием ее ассоциирования с позитивными изменениями в окружающей среде. Некоторые респонденты в своих ответах относительно общественной работы высказались весьма положительно, но не связали ее со своей собственной деятельностью:

«Общественная работа, конечно, нужна, как без нее. Кому-то надо всем этим заниматься. Ну я делаю всё, что надо, я ведь староста. Должность обязывает. Даром что не платят. Да у меня пенсия ведь есть. Ну и для людей же. Мы тут сколько лет все живем» (инт. № 3, муж., 64 года, пенсионер, сельский староста).

Отсутствие ассоциативной связи своей деятельности с общественной подтверждается и тем, что 35% респондентов ответили «нет» на вопрос о своем участии в общественной и политической жизни. По мнению одного из интервьюируемых старост, их деятельность нельзя считать участием в общественной жизни:

«Да какая общественная деятельность? Общественная — это по интересу, когда интересно или нравится. А тут что? Ну староста я, ну соседи уговорили. Да и скучно дома сидеть. Я на пенсию в прошлом году вышел. Предложили, я и не против. А тут с народом поговорить можно» (инт. № 6, муж., 60 лет, сельский староста).

Не очень высоко старосты оценивают степень своей активности. Только 10% респондентов посчитали, что они активно участвуют в общественной и политической жизни, еще 35% отнесли себя скорее к активным участникам. Доля пассивно или скорее пассивно участвующих в общественно-политической жизни составила 55%. Однако

в этих оценках не всё так однозначно. Многие респонденты, особенно из числа тех, кто не ассоциирует свою деятельность сельского старосты с общественной, не отнесли себя к активистам:

«Я делаю, что от меня требуют. Стараюсь сделать. И то не всегда удается. Не хотят люди что-то делать. Вон на субботник собирала. Сами ведь и сорят. А убрать не дозовешься» (инт. № 1, жен., 45 лет, сельский староста).

Интересны суждения тех, кто отнес себя к активным общественникам. Они достаточно высоко оценивают и сам факт участия, и свой вклад в общее дело, показывая себя людьми неравнодушными.

«Конечно, я активно участвую в общественной жизни. У нас в деревне мы группу поддержки создали. Мои две родственницы мне активно помогают и соседка. Вот мы все вместе как соберемся, тут и другие подтягиваются. Потому у нас в деревне и порядок» (инт. № 7, жен., 52 года, сельский староста).

«Я считаю, что активно участвую в общественной работе. Мы ведь, по сути, старосты, все — общественники. Мы не за плату работаем. На общественных началах. Да, нам иногда выдают материальное поощрение, но это не всем. И за заслуги. Я получала. У нас конкурс есть. Вот я и стала победителем. Получила небольшую премию. Всё равно приятно. Но, наверное, главное в том, что мне интересно этим заниматься. Я человек общительный» (инт. № 4, жен., 49 лет, сельский староста).

В качестве мотивов участия чаще всего называется общая польза, склонность к общению. 39% опрошенных заявили, что они хотят изменить в своем селе жизнь к лучшему, еще 23% отметили в качестве мотива желание помочь людям, интерес к деятельности назвали 15%. Есть и более существенная мотивация. Среди старост немного, но есть те, кто стремится оказать влияние на власть (8%). Но основной мотив участия мы бы определили как стремление выразить свою гражданскую позицию. Респонденты в своем большинстве говорят о необходимости

решить проблему, которая волнует, отстоять права. Данная мотивация близка почти 80% респондентов. Как утверждают интервьюируемые:

«Мы хотим, чтобы наши интересы, интересы деревенских жителей, не замалчивали. Мы тоже люди и хотим жить как люди. Чтобы были дороги у нас, чтобы ко врачу можно было нормально попасть, детей в школу отправить. Правда, мало уже ребятишек становится. Молодежь всё больше в городе. Здесь работы фактически нет. Сюда приезжают бабушек своих навестить. А как этого добиться? Надо на власть влиять, надо им говорить о том, что нас волнует. Мы для этого на наши сходы и депутатов приглашаем, и из администрации. Всё им высказываем» (инт. № 5, жен., 54 года, сельский староста).

Тем самым мы получаем подтверждение такой черты данной деятельности, как ее целесообразность.

Еще одним подтверждением того факта, что старосты реально вовлечены в самые разные формы общественной и политической жизни, служат их ответы на вопрос «Через какую форму за последний год Вам приходилось участвовать в общественной и политической жизни?», представленные в таблице 1.

Спектр форм общественной и политической активности старост весьма разнообразен и гово-

рит об их значительной реальной вовлеченности в жизнь территориального сообщества. Здесь представлены конвенциональные формы, многие из которых обозначены в ФЗ от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11]. Как утверждает один из респондентов:

«Мы много в чем участвуем. Выборы, конечно, субботники всякие проводим. Я участвовала в избирательной кампании нашего местного депутата. Помогала ему. Листовки разнесла, на встречу пригласила. У нас немного народу в деревне, и клуб не у нас. Но он к нам специально приехал познакомиться. По домам прошелся. Мы вместе ходили. Сходы регулярно проводим, если обсудить что надо. А порой так договариваемся. Мне тут как-то пришлось письмо губернатору подписывать. Из соседней деревни староста попросил. У них там совсем дорогу разворотили лесовики» (инт. № 7, жен., 52 года, сельский староста).

Достаточно хорошо старосты понимают, что является препятствием для повышения активности населения (таблица 2).

Как видим, к числу основных препятствий для активного участия населения в общественной и политической жизни респонденты относят неверие жителей в возможность оказывать влияние на решения властей, а также их безразличие к общим

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос «Через какую форму за последний год Вам приходилось участвовать в общественной и политической жизни?» (в % от числа ответивших)

Table 1. Distribution of answers to the question "In what way did you have to participate in public and political life over the past year?" (% of the respondents' number)

Варианты ответа	Процент ответивших
Участвовал в выборах в органы власти различного уровня	90
Участвовал в коллективном благоустройстве подъездов, домов и т. д.	55
Собирал средства, вещи для людей, попавших в тяжелое положение	50
Участвовал в работе домового комитета	30
Участвовал в проведении избирательной кампании	25
Подписывал коллективные обращения, петиции	25
Участвовал в деятельности общественной организации	20
Участвовал в митингах, демонстрациях, пикетах	15
Участвовал в деятельности профсоюзных организаций	5
Участвовал в деятельности политических партий	5
Нет, ни в чем подобном участвовать не приходилось	5

Таблица 2. Распределение ответов на вопрос «Какие препятствия Вы считаете главными для активного участия населения в общественной и политической жизни?» (в % от числа ответивших)

Table 2. Distribution of answers to the question “What obstacles do you consider the main ones for active participation of the population in public and political life?” (% of the respondents’ number)

Варианты ответа	Процент ответивших
Неверие в возможность оказывать влияние на решения властей	65
Безразличие к общим делам, индивидуализм	50
Недостаток знаний, некомпетентность	25
Недостаток времени, чрезмерная занятость	25
Боязнь наказания, преследований со стороны вышестоящих руководителей, правоохранительных органов	25
Привычка надеяться на готовое, в том числе на власть	15

делам. Однако многое из того, что служит барьерами, по мнению старост, может быть в той или иной мере преодолено.

Касается это в первую очередь компетентности, необходимых знаний для участия, возможности выделить время. По мнению респондента:

«Мы многое можем улучшить у себя в поселениях. Не всё, конечно, но многое. И людей можно научить. Главное — это желание с их стороны. Но кому-то не хочется, у кого-то времени нет. Отнекиваются. Даже на выборы не ходили. Я им говорю: пойдите, проголосуем. А они мне — а какой смысл, всё равно не повлияем. Вот это обиднее всего» (инт. № 2, жен., 57 лет, сельский староста).

При этом уровень доверия среди наших респондентов достаточно высок. Президенту доверяют и скорее доверяют 50%, губернатору 50%, своему органу МСУ 75%.

«Доверие — важная часть нашей жизни. Без этого как к людям подойти? И они тебе доверяют, знают, что я сделаю всё, что смогу. А доверие верховной власти у нас нормальное. Односельчане не очень их ругают. Пенсия вовремя. Крыша над головой тоже есть. Они же стараются и для нас что-то сделать. Нет, жить можно» (инт. № 2, жен., 57 лет, сельский староста).

ВЫВОДЫ

Изложенное в статье исследование касалось анализа неизученных ранее в отечественной социоло-

логии практик гражданского участия в современном российском обществе. К сожалению, одной из важных особенностей практик, осуществляемых в последние годы, являются акции одноразового или непродолжительного характера. Между тем постоянно действующие мероприятия или же регулярно повторяющиеся акции, которые, как правило, имеют постоянный состав участников, по ряду причин утратили прежнюю привлекательность. Важно отметить, что к числу особенностей современного гражданского участия относится также уменьшение популярности его политических аспектов. В результате происходит смещение гражданской активности в социальную область. При этом усиливается гражданская активность населения в сфере социальной взаимопомощи, в т. ч. добровольно осуществляемой по месту жительства. К числу подобных социальных феноменов относится и деятельность сельских старост, регламентированная существующим российским законодательством.

Исследование показало, что сельские старосты, как жители сельских территорий, в полной мере осознают все имеющиеся у односельчан проблемы, но их ресурсы крайне ограничены. Выступая в качестве связующего звена между населением и МСУ, они ощущают себя и как представители власти, и как представители населения. Это находит свое отражение в практиках гражданского участия сельских старост и в полной мере отражает двойственность МСУ в системе органов управления. Старосты признают

важную роль общественной деятельности, что позволяет выражать интересы населения, доводить их до властных структур. Но существующие барьеры в значительной мере ограничивают интерес населения к общественной жизни, к участию в ней. Сами же старосты в этом отношении занимают некую промежуточную позицию. Одни из них действуют в сфере общественной жизни достаточно активно, другие ориентируются на минимальное участие, связанное с занимаемым

статусом. Представляется важным продолжить подобные исследования на материалах других регионов страны с использованием компаративного подхода.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена при поддержке РФФИ, грант «Коллективные действия и социальный капитал в российском обществе», Проект № 20-011-00326\20.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 // Правительство России: оф. сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/aNtAARsD8scrvdizD7rZAw0FaFjnA79v.pdf> (дата обращения: 20.08.2020).
2. Динамика и структура ВВП России. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации: оф. сайт. URL: <https://ac.gov.ru/files/publication/a/21979.pdf> (дата обращения: 26.09.2020).
3. Зерчанинова Т. Е. Социальные практики участия населения города в местном самоуправлении / Т. Е. Зерчанинова, И. С. Тарбеева // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3 (24). С. 20-26.
4. Зерчанинова Т. Е. Социологическая диагностика участия населения в осуществлении местного самоуправления / Т. Е. Зерчанинова, И. С. Тарбеева // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 5 (56). С. 78-84.
5. Карабут Т. Не пармезаном единым / Т. Карабут // Российская газета. Столичный выпуск. 2020. 5 июля. № 173 (8227). URL: <https://rg.ru/2020/08/05/glava-minselhoza-otrasl-apk-stala-odnim-iz-drajverov-ekonomiki-strany.html> (дата обращения: 22.08.2020).
6. Колесников А. Самоорганизация гражданского общества в Москве / А. Колесников, Д. Волоков // Московский центр Карнеги: оф. сайт. URL: <http://carnegie.ru/2016/12/14/ru-pub-66437> (дата обращения: 10.8.2020).
7. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/>
8. Майкова Э. Ю. Природа субъекта местного самоуправления как предмет научного дискурса / Э. Ю. Майкова, Е. В. Симонова // Система ценностей современного общества. 2016. № 50. С. 148-153.
9. Майкова Э. Ю. Подходы к трактовке природы субъекта местного самоуправления / Э. Ю. Майкова, Е. В. Симонова // International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2017. Vol. 12. Pp. 120-124.
10. Никовская Л. И. Гражданское участие: особенности дискурса и тенденции реального развития / Л. И. Никовская, И. А. Скалабан // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 43-60. DOI: 10.17976/jpps/2017.06.04
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Президент России: оф. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035>
12. Патрушев С. В. Гражданская активность как фактор модернизации / С. В. Патрушев // Модернизация и политика в XXI веке / отв. ред. Ю. С. Оганисян; Ин-т социологии РАН. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. С. 262-275. URL: http://www.isras.ru/files/File/Publication/Patrushev_Modern_Polit.pdf (дата обращения: 29.08.2020).

13. Петриков А. Кому на селе жить хорошо? Рейтинг регионов по качеству жизни сельского населения / А. Петриков, С. Сальников // *Агроинвестор*. 2020. 4 августа. URL: <https://www.agroinvestor.ru/rating/article/34157-komu-na-sele-zhit-khorosho-reyting-regionov-po-kachestvu-zhizni-selskogo-naseleniya>
14. Петухов В. В. Гражданский активизм в России: мотивация, ценности и формы участия / В. В. Петухов // *Власть*. 2014. № 9. С. 11-19.
15. Российское общество и вызовы времени. Книга первая / под ред. М. К. Горшкова, В. В. Петухова; Институт социологии РАН. М.: Весь Мир, 2015. 336 с.
16. Скалабан И. А. Общественное участие в современной России: особенности социального конструирования. Доклад на заседании секции «Местное самоуправление и гражданская самоорганизация» XVIII Апрельской международной конференции НИУ-ВШЭ — 2017 / И. А. Скалабан // Программа секций XVIII Апрельской конференции. URL: <https://conf.hse.ru/2017/program#N> (дата обращения: 22.08.2020).
17. Скалабан И. А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий / И. А. Скалабан // *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. 2011. № 1 (13). С. 130-139.
18. Токвиль А., де. Демократия в Америке. Книга первая / А. де Токвиль // *Гражданское общество в России: электронная библиотека*. URL: https://www.civisbook.ru/files/File/Tokville_Democracy_1.pdf (дата обращения: 12.08.2020).
19. Тощенко Ж. Т. Что представляет собой современное российское село? / Ж. Т. Тощенко // *Социологические исследования*. 2017. № 12. С. 89-98.
20. Уханова Ю. В. Гражданское участие как элемент демократии в российском обществе / Ю. В. Уханова // *Социальное пространство*. 2018. № 2 (14). URL: <http://socialarea-journal.ru/article/2648>. DOI: 10.15838/sa.2018.2.14.5
21. Численность населения // Федеральная служба государственной статистики: оф. сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения: 22.08.2020).
22. Шабунова А. А. Тенденции демографического старения населения Российской Федерации и пути их преодоления / А. А. Шабунова, В. Н. Барсуков // *Проблемы развития территории*. 2015. № 1 (75). С. 76-87.
23. Ягодка Н. Н. Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России / Н. Н. Ягодка // *Вестник РУДН. Серия: Политология*. 2015. № 4. С. 118-130. URL: <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/9159> (дата обращения: 21.08.2020).
24. Alesina A. Participation in heterogeneous communities / A. Alesina, E. la Ferrara // *The Quarterly Journal of Economics*. 2000. Vol. 115. No. 3. Pp. 847-904.
25. Cornwall A. Locating Citizen Participation / A. Cornwall // *IDS Bulletin*. 2002. Vol. 33. No. 2. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2002.tb00016.x (дата обращения: 15.08.2020).
26. Enyedi G. Regional processes in Post-Socialist Hungary / G. Enyedi // *Economy & Society*. 2004. Vol. 3. Pp. 935-941.
27. Gaventa J. Towards participatory local governance: assessing the transformative possibilities / J. Gaventa // *Participation: From Tyranny to Transformation* / S. Hickey, G. Mohan (eds.). London: Zed Books, 2004. Pp. 25-41.
28. Olimid A. P. Civic engagement and citizen participation in local governance: innovations in Civil Society Research / A. P. Olimid // *Revista de Ştiinţe Politice*. 2014. No. 44. Pp. 73-84.

RESEARCH ARTICLE

DOI: 10.21684/2587-8484-2020-4-4-54-66

UDC 316.43

Village heads: civic participation in the grassroots level of local self-government

Tatiana A. Guzhavina

Cand. Sci. (Philos.), Leading Researcher, Associate Professor,
Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences (Vologda, Russian Federation)
ORCID: 0000-0003-0636-7690; WoS ResearcherID: R-4871-2017
tanja_gta@mail.ru

Abstract. Rural areas make up a large part of the country, where almost a quarter of its population live. However, in many ways these are the most problematic areas. There are restrictions for the population in their access to economic and social resources, which reduces the living standards and leads to its outflow. In ensuring the living standards of the rural population, the role of local self-government is significant. Local self-government, which is the grassroots level of public authority, is focused on solving local issues. It has a rather complex structure, with village heads at the foundation. The activities of the heads are regulated by federal and regional legislation. They embody the unity of the collective and the individual, occupying an intermediate position between the structures of public authority and the local population. Their activities are quite diverse and can be classified as socially useful. As an object of research, this group is underexplored. The purpose of this article is to analyze the activities of rural heads as citizens and as representatives of the grassroots level of local self-government, considered as a form of civic participation. In this connection, a pilot research project was implemented which covered the heads of rural settlements in villages belonging to the Cherepovets Municipal District of the Vologda Region. This is a fairly large group in the LSG structure. There are 280 of them only in the Cherepovets District. An expert survey and a semi-structured interview were the source of empirical information. Village heads of 20 villages represented themselves as informants. The study showed that, on the one hand, the heads quite consciously perform their main function, acting as representatives of the inhabitants of their village; on the other hand, they provide communication between the population and the administration of rural settlements. Many think of themselves as activists — however, not all of them perceive their activities as socially useful: some believe that they do routine things out of necessity. The civic component in the activities of village heads is expressed quite clearly. For many of them, the reason for participation is the desire to solve any meaningful problem, some are aware of the need to influence the government. The heads quite realistically represent the barriers that exist in local self-government and prevent the intensification of the participation of rural inhabitants in it. Taking into account the large number and social significance of this population group, it makes sense to study it further.

Keywords: civic participation, local self-government, grassroots level, heads.

Citation: Guzhavina T. A. 2020. “Village heads: civic participation in the grassroots level of local self-government”. *Siberian Socium*, vol. 4, no. 4 (14), pp. 54-66.
DOI: 10.21684/2587-8484-2020-4-4-54-66

Acknowledgements. This article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research, grant “Collective actions and social capital In Russian society” Project No. 20-011-00326\20.

REFERENCES

1. Russian Federation State Program “Comprehensive Development of Rural Areas”. Approved by the Russian Federation Government Decree of 31 May 2019 No. 696. RF Government: official website. Accessed 20 August 2020. <http://static.government.ru/media/files/aNtAARsD8scrvdizD7rZAw0FaFjnA79v.pdf> [In Russian]
2. Analytical Center for the Government of the Russian Federation: official site. “Dynamics and structure of Russia’s GDP. Bulletin on current trends in the Russian economy”. Accessed 26 September <https://ac.gov.ru/files/publication/a/21979.pdf> [In Russian]
3. Zerchaninova T. E., Tarbeeva I. S. 2018. “Social practices of participation of the city population in local self-government”. *Municipality: economics and management*, no. 3 (24), pp. 20-26. [In Russian]
4. Zerchaninova T. E., Tarbeeva I. S. 2016. “Sociological diagnosis of population participation in the implementation of local self-government”. *Bulletin of the Volga Institute of Management*, no. 5 (56), pp. 78-84. [In Russian]
5. Karabut T. 2020. “Not Parmesan alone”. *Rossiyskaya Gazeta*, Capital Issue, 5 July, no. 173 (8227). Accessed 22 August 2020. <https://rg.ru/2020/08/05/glava-minselhoza-otrasl-apk-stala-odnim-iz-drajverov-ekonomiki-strany.html> [In Russian]
6. Kolesnikov A., Volokov D. “Self-organization of civil society in Moscow”. Carnegie Moscow Center: official site. Accessed 10 August 2020. <http://carnegie.ru/2016/12/14/ru-pub-66437> [In Russian]
7. Constitution of the Russian Federation. <http://www.constitution.ru/> [In Russian]
8. Maikova E. Yu., Simonova E. V. 2016. “The nature of the subject of local self-government as a subject of scientific discourse”. *The System of Values of Modern Society*, no. 50, pp. 148-153. [In Russian]
9. Maikova E. Yu., Simonova E. V. 2017. “Approaches to the interpretation of the nature of the subject of local self-government”. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol. 12, pp. 120-124. [In Russian]
10. Nikovskaya L. I., Skalaban I. A. 2017. “Civic Participation: Features of Discourse and Actual Trends of Development”. *Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 43-60. DOI: 10.17976/jpps/2017.06.04 [In Russian]
11. RF Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation”. President of Russia: official site. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> [In Russian]
12. Patrushev S. V. 2011. “Civil Activity as a Factor of Modernization”. In: Oganisyan Yu. S. (ed.). *Modernization and Politics in the 21st Century*, pp. 262-275. Moscow: Russian Political Encyclopedia (ROSSPEN); Institute of Sociology RAS. Accessed 29 August 2020. http://www.isras.ru/files/File/Publication/Patrushev_Modern_Polit.pdf [In Russian]
13. Petrikov A., Salnikov S. 2020. “For whom is it good to live in the countryside? Rating of regions by the quality of life of the rural population”. *Agroinvestor*. <https://www.agroinvestor.ru/rating/article/34157-komu-na-sele-zhit-khorosho-reyting-regionov-po-kachestvu-zhizni-selskogo-naseleniya> [In Russian]
14. Petukhov V. V. 2014. “Civic activism in Russia: motivation, values and forms of participation”. *Power*, no. 9, pp. 11-19. [In Russian]
15. Gorshkov M. K., Petukhov V. V. (eds.). 2015. *Russian Society and the Challenges of the Time*. Vol. 1. Moscow: Ves Mir; Institute of Sociology RAS. 336 pp. [In Russian]
16. Skalaban I. A. 2017. “Public participation in modern Russia: features of social construction. Report at the meeting of the section ‘Local government and civil self-organization’ of the 18th April International Conference of the NRU-HSE — 2017”. Program of the sections of the 18th April Conference. Accessed 22 August. <https://conf.hse.ru/2017/program#N> [In Russian]
17. Skalaban I. A. 2011. “Social, public and civic participation: to the problem of understanding concepts”. *Bulletin of the Tomsk State University. Philosophy, Sociology. Political science*, no. 1 (13), pp. 130-139. [In Russian]

18. Tocqueville A. "Democracy in America. Book One". Civil Society in Russia: electronic library. Accessed 12 August 2020. https://www.civisbook.ru/files/File/Tokville_Democracy_1.pdf [In Russian]
19. Toshchenko Zh. T. 2017. "What is a modern Russian village?". *Sociological Research*, no. 12, pp. 89-98. [In Russian]
20. Ukhanova Yu. V. 2018. "Participation as an element of democracy in the Russian society". *Social Space*, no. 2 (14). <http://socialarea-journal.ru/article/2648>. DOI: 10.15838/sa.2018.2.14.5 [In Russian]
21. RF Federal State Statistics Service. "Population". Accessed 22 August 2020. <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> [In Russian]
22. Shabunova A. A., Barsukov V. N. 2015. "Trends in demographic aging of the population of the Russian Federation and ways to overcome them". *Problems of Territory Development*, no. 1 (75), pp. 76-87. [In Russian]
23. Yagodka N. N. 2015. "Civic initiatives as a tool for dialogue between the government and civil society in Russia". *Bulletin of RUDN. Series: Political Science*, no. 4, pp. 118-130. Accessed 21 August 2020. <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/9159> [In Russian]
24. Alesina A., la Ferrara E. 2000. "Participation in heterogeneous communities". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, no. 3, pp. 847-904.
25. Cornwall A. 2002. "Locating citizen participation". *IDS Bulletin*, vol. 33, no. 2. Accessed 15 August 2020. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2002.tb00016.x
26. Enyedi G. 2004. "Regional processes in Post-Socialist Hungary". *Economy & Society*, vol. 3, pp. 935-941.
27. Gaventa J. 2004. "Towards participatory local governance: assessing the transformative possibilities". In: Hickey S., Mohan G. (eds.). *Participation: From Tyranny to Transformation*, pp. 25-41. London: Zed Books.
28. Olimid A. P. 2014. "Civic engagement and citizen participation in local governance: innovations in Civil Society Research". *Revista de Științe Politice*, no. 44, pp. 73-84.