

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ СЕЛЬСКО-ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Рассматриваются основные характеристики региональной микрополитики как средства решения проблем сельско-городских территорий – специфических территориальных образований, соединяющих в себе как городские, так и сельские черты. Микрополитика рассматривается через призму взаимодействия населения территорий с органами власти.

**Ключевые слова:** региональная микрополитика; региональная политика; сельско-городские территории; социальные проблемы.

Сельско-городскими территориями можно называть населенные пункты (или части населенных пунктов), население которых трудно отнести к сугубо городскому или сельскому населению. К сельско-городским территориям, в частности, относятся: (а) рабочие поселки; (б) частный сектор городов, (в) сельские поселения в черте города, (г) пригородные территории. В Кузбассе, например, насчитывается около 170 сельско-городских территорий. Такая же ситуация сложилась под влиянием фактора урбанизации и в других регионах ресурсного типа.

Наиболее острыми социальными проблемами сельско-городских территорий, как показывает опыт Кузбасса, являются отсутствие или дефицит необходимой социальной и инженерной инфраструктуры, жилищная проблема, проблемы экологии, проблемы занятости населения, асоциальное поведение части населения.

Проблемы сельско-городских территорий лишь косвенно решаются на уровне региональной политики, понимаемой нами как использование власти в решении проблем обустройства территорий, задач социального и политического развития населения и поддержания сбалансированных отношений между различными субъектами социально-политического взаимодействия. Социальная направленность (ориентация) региональной политики является условием решения социальных проблем сельско-городских территорий.

Разновидностью региональной и муниципальной политики на низовом поселенческом уровне является микрополитика. Она характеризуется самостоятельностью населения, инициативами местных сообществ и взаимодействием органов власти с жителями по поводу реализации специфических функций сельско-городских территорий. Характер и направленность региональной микрополитики зависят от социально-политического контекста повседневной жизни, доверия к муниципальным и региональным органам власти со стороны жителей локальных территорий.

Проблема использования инструментов региональной политики в регионе заключается в том, что сельско-городские территории, представляющие низовой уровень социально-поселенческой организации, должны охватываться региональной микрополитикой.

К ключевым вопросам, требующим политического вмешательства региональной власти в состояние и развитие сельско-городских территорий, относятся: стратегия местного развития на долгосрочную и среднесрочную перспективы; обоснование приоритетов развития гражданской и политической культуры населения сельско-городских территорий; организация научного изучения дифференцированных интересов сельско-городского населения и акцентуация политического внимания к общим проблемам сельско-городских

территорий; координация усилий различных учреждений и органов региональной власти в решении общих проблем сельско-городских территорий; обоснование необходимости включения приоритетных и актуальных проблем сельско-городских территорий в целевые комплексные программы регионального уровня; мобилизация таких субъектов публичной политики, как политические организации и социально-политические движения, группы содействия.

Микрополитика представляет собой низовой уровень использования власти, максимально приближенный к повседневным нуждам населения локализованных территорий. Для поддержки самоорганизации жителей, сохранения всей системы жизнеобеспечения муниципальным органам власти приходится использовать властные функции, не рассчитывая на саморегулирование жизни в конкретной социальной среде.

Региональная микрополитика невозможна без устойчивых взаимодействий различных структур государственной и муниципальной власти не только с сельскими администрациями, но и непосредственно с жителями локализованных территорий. Макропроцессы могут глухим эхом или громким политическим резонансом доходить до местных поселенческих образований, жителей микрорайонов городов, локальных поселений сельско-городского типа.

Актуальность и значимость проблемы взаимодействия местной власти и населения территорий определяется тем, что ее состояние, с одной стороны, устанавливает возможности решения проблем территорий местной властью и, с другой стороны, косвенно характеризует возможность пакетирования местными органами власти интересов, определения их проблемного спектра (через взаимодействие с населением) и отражения их на региональном уровне.

Востребованность микрополитики, осуществляемой и региональной властью, и органами самоуправления на муниципальном уровне, определяется спецификой повседневной жизни людей в социально организованном пространстве, повседневными нуждами населения. Избирательное отношение к таким нуждам интерпретируется простым народом по критерию *самостоятельности, самообеспечения, саморегулирования*. Если семья может самостоятельно справиться с домохозяйством, то люди не втягиваются в микрополитику, ограниченную линией «органы региональной и муниципальной власти – местное население». То же самое относится и к проблемам жизнеобеспечения локальной территории в местах проживания.

Микрополитика имеет точкой отсчета социальную дифференциацию населения и развязывание «социальных» узлов в трудных жизненных обстоятельствах, сложившихся по месту жительства людей. Наглядное

объединение государственных мер на федеральном и региональном уровнях с привлечением возможностей городских и сельских поселений и волонтерских усилий местного населения было продемонстрировано летом 2010 г. при тушении лесных пожаров в Подмосковье и обустройстве быта пострадавших жителей.

Микрополитика становится выраженной, когда осуществляется проникновение субъектов государственной политики в локализованные территориальные единицы через посреднический уровень местного самоуправления. Без отклика на прямые запросы местного населения, без ответного стремления сделать полезным взаимодействие и для местных жителей микрополитика не состоялась бы. Полный диктат над локализованными территориями означал бы их внутрисубъектную оккупацию и вызывал бы агрессивное отчуждение локального образования от «большого общества».

Микрополитика приближает к народным нуждам сложившуюся в нашей стране социальную политику, включающую в себя и прямую защиту людей, попавших в затруднительные ситуации, и косвенную поддержку активных групп населения через содействие семьям, и реабилитацию тех, кто прошел жизненные испытания.

Социальное развитие территорий региона ориентировано на взаимодействие населения и власти. Активное участие населения позволяет внести корректирующие дополнения в реализацию мероприятий региональной политики. Критерием демократизации следует считать реальные возможности населения влиять на решение проблем территориального развития, а также высокий уровень взаимодействия органов управления территориями и граждан. Данные критерии определяют возможности интеграции локальных сообществ в «большое общество», представленное населением региона. Особая роль в этом отводится муниципальным органам власти и их взаимодействию с местными сообществами [1].

Уровень и качество взаимодействия муниципальных и региональных органов власти в регионе обуславливаются статусом, сферой полномочий муниципальных и региональных органов власти, а также самим характером их взаимодействия.

В массовом сознании населения местное самоуправление не представляется самостоятельным звеном власти, оно рассматривается как низовое звено в системе государственной власти, как основной инструмент местного управления. Основная причина этого в том, что чрезвычайно сильной остается зависимость органов местного самоуправления от региональной власти. Эта зависимость в первую очередь реализуется через механизмы дотаций территорий из регионального бюджета. Финансовая зависимость предполагает отсутствие реальной управленческой самостоятельности, ориентацию органов местного самоуправления на политику региональной власти.

Согласно Федеральному закону «О местном самоуправлении» от 2003 г., контроль за деятельностью органов местного самоуправления в основном перекладывается на органы государственной власти (как на федеральные, так и на региональные). Контроль со

стороны населения сводится к минимуму, что в свою очередь ведет к недостаточному учету интересов развития территорий.

Основная проблема местного самоуправления – его недостаточная опора на местное население и, соответственно, низкая востребованность местной власти самим населением. Между тем население потенциально заинтересовано в обсуждении и решении проблем мест своего проживания. Одна из причин этого кроется в осознании неотъемлемой связи со своей территорией и формированием территориальной идентичности [2].

Одним из индикаторов, характеризующих уровень взаимодействия местного сообщества с органами власти, является частота обращений населения к органам местного самоуправления для решения определенных вопросов, касающихся жизни территорий.

В 2000-е гг. стало осознаться серьезное отставание социального развития населения и маргинально-депрессивных локализованных территорий, и продвинутых индустриально развитых поселенческих «кластеров» от требований, выдвигаемых в связи с масштабным реформированием общества. К этому необходимо добавить падение престижа и закрытие многих предприятий (шахт, заводов), являющихся градообразующими.

Как показывают результаты нашего исследования<sup>1</sup>, число обращений населения к местной власти по тем или иным вопросам невелико и колеблется по разным годам в пределах 15–20%.

Проблематика обращений населения в органы местной власти охватывает такие вопросы, как ремонт и очистка дорог, благоустройство территории, доставка топлива, решение проблем водоснабжения и электроснабжения, получение справок, решение транспортных проблем, уборка мусора, развитие здравоохранения, профилактика алкоголизма, решение проблем бездомных животных, бытовые вопросы, решение жилищных проблем.

Анализ уровня сложности социальных проблем сельско-городских территорий (и, соответственно, уровня взаимодействия населения и властных структур) предполагает разделение всех социальных проблем на две основные группы: проблемы, которые могут быть решены населением самостоятельно; проблемы, которые могут быть решены исключительно органами местной власти. Такие социальные проблемы, как обустройство дорог, вакцинация животных, по мнению большинства опрошенных, относятся к проблемам, решаемым исключительно с помощью местной власти, что в целом определяется высокой затратностью данных работ.

Основными путями решения социальных проблем сельско-городских территорий через механизмы региональной политики являются:

– организация взаимодействия муниципалитетов с органами региональной власти и неправительственными структурами в решении профильных социально значимых проблем локальных территорий; координация деятельности с муниципальными образованиями в решении смежных и однотипных задач социального, политического и социокультурного развития местного населения;

– программно-целевая поддержка сельско-городских территорий для преодоления диспропорций в социальном развитии;

– взаимодействие муниципальной власти с местными сообществами в решении социально значимых проблем;

– укрепление основ гражданского общества через непосредственное соединение общественных начал и административных усилий в развитии гражданской и политической культуры населения (активная артикуляция в публичной политике региона социальных проблем местного уровня и меры соучастия жителей в их решении; разработка и обсуждение муниципальных программ и проектов местного развития; мобилизация

инициатив местного населения; организация гражданского соучастия в конкретных мероприятиях).

Итак, востребованность региональной микрополитики в решении социально значимых проблем сельско-городских территорий определяется необходимостью усиления взаимодействия органов власти разных уровней и населения территорий. Эффективность микрополитики проявляется в органичном сочетании общественных (самоуправленческих) и административных начал в области территориального развития и решения социально значимых проблем. Повышение эффективности микрополитики также непосредственно связано с оптимизацией взаимодействия органов власти на территории с региональной властью и усилением автономии органов местного самоуправления.

#### ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup>Исследовательскую площадку представляли 2 населенных пункта в составе г. Березовского Кемеровской области – поселок Барзас и поселок станции Забойщик. Выбор данных населенных пунктов определялся в первую очередь их территориально-производственной структурой (слабое развитие сельскохозяйственного производства, ориентация населения на неаграрные виды деятельности), включенностью в сферу влияния города. Исследование проводилось трижды путем подворного обхода населения: в 2006 г. опрошено 172 чел.; в 2007 г. – 122 чел.; в 2008 г. – 90 чел. В 2009 г. с участием автора проведен очередной ежегодный опрос населения по программе «Кузбасс-политика» (6 городов, имеющих в своих административных границах сельско-городские локальные территории, выборка – 1005 чел.).

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Киселева А.М.* Поведение местных сообществ в системе социального управления муниципальным образованием : автореф. дис. ... д-ра социол. наук. Екатеринбург, 2011. 42 с.
2. *Шматко Н.А., Качанов Ю.Л.* Территориальная идентичность как предмет социологического исследования // Социс. 1998. № 4. С. 94–101.

Статья представлена научной редакцией «Философия, социология, политология» 21 февраля 2012 г.