

МЕХАНИЗМЫ СОЦИЕТАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОТЕНЦИАЛ И ОГРАНИЧЕНИЯ В РАМКАХ ТЕКУЩЕЙ РЕФОРМЫ МСУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Щеглова Д.В.* (Россия, г. Воронеж)

***Аннотация.** Статья посвящена анализу условий и практик привлечения граждан на локальном уровне к соучастию в решении местных проблем. Указывается какие ограничения такой деятельности сохраняются в ходе реализации реформы местного самоуправления в России. Ракурс проблемы выбран в рамках теорий социально-этического маркетинга и дискурса вокруг проблемы локальных демократий. Обозначаются основные кризисные точки, которые можно преодолеть практиками социетального маркетинга и развитием локальных демократий, локального участия. Делается вывод об основных противоречиях реформы МСУ и практик локальных демократий.*

Согласно современной концепции политического маркетинга, политика может считаться эффективной, если в результате удалось сформировать прочные, долгосрочные отношения доверия (building trust) [1, p.559–572]. Технология социетального маркетинга подразумевает под собой такие коммуникативные условия обмена, которые соединяют в себе практическую утилитарную выгоду и поддержание общезначимых ценностей в качестве базового консенсуса. Для современных отношений в политике и управлении предполагается, что такими базовыми ценностями являются демократические (свобода выбора, альтернативность, конкурентность, этика политической коммуникации и т.д.). В результате укоренения этих ценностей достигается доверие и согласие между субъектами. В современной литературе социетальность подразумевает под собой тенденцию устойчивого развития на основе поддержания и развития человеческого капитала, который трансформируется в капитал общественного доверия [2, с.6; 3, с.67, 4, с.44]. Речь идет в основном о «гармонизации» методов коммуникации всех сторон и создание соответствующей среды. Но средовые вопросы и вопросы коммуникации на уровне МСУ пока находятся в тени других проблем: управленческих, экономических, инфраструктурных. Несомненно, нельзя умалять значение этих факторов, но предложенный ракурс ориентирован на стратегический подход и именно на «политический» ракурс проблемы реформирования МСУ. На гражданина оказывается очень большое давление в плане выбора стратегий развития, принятия решений, ответственности за свой голос, о которых все повторяют и повторяют. Это ведет к возрастающему напряжению и тактике отчуждения от политики. Причем даже самой близкой к гражданину – муниципальной.

Самым гибким для внедрения новых практик коммуникаций является муниципальный уровень, так как законодательно он получает все больше и больше самостоятельности в принятии решений и обретает неплохую финансовую базу для этого [5]. Но здесь и больше всего проблем. В частности, в регионах муниципальные образования значительно отличаются по уровню социально-экономического развития, весьма низок уровень обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, которые размещены крайне неравномерно. Нерешенные инфраструктурные проблемы являются первоочередными по сравнению с коммуникативными. Последние решаются в русле «внутренних» совещаний и переговоров, которые включают в себя разъяснения по вопросам внедрения и реализации законов. При этом институты гражданского общества оказываются из такой коммуникации «выключенными», хотя их участие в них жизненно важно. Изучение этих проблем требует и специфичной исследовательской «оптики». Так, упомянутый принцип социально-этического маркетинга тесно связан с разработками по проблемам локальной демократии (демократий), причем не с процедурной (нормативной) точки зрения, а именно с коммуникативной [6, p. 165–188.]. Социетальный маркетинг помогает форми-

* Щеглова Дарья Владимировна, кандидат политических наук, преподаватель, Воронежский государственный университет.

ровать практики локальных демократий, так как (как отмечалось выше) главным ценностным базисом для такого типа отношений видится демократический. Локальные демократии – это то, что с нашей точки зрения, максимально отражает истинно политический аспект МСУ. Часто он ассоциируется с институтом политической демократии на низовом уровне, как база всего принципа демократического управления на территории государства. Хотелось бы отметить, что про местную демократию в России обычно говорят, описывая ее примерами протестных движений, некоего «противостояния» власти, в т.ч. реформе МСУ, сопротивлению проведению местных референдумов по вопросам статуса территорий, то есть в духе конфликта, противостояния. Главная проблема споров – экономическая (часто – вопросы передела собственности), при этом отсутствует дискуссия, затрагивающая ценности. Если анализировать контент выступлений гражданских лидеров и руководителей муниципалитетов, то ценности, которые ими транслируются – это не ценности, которые необходимы для локальной демократии – это ценности вертикальных отношений. Районные депутаты – это не те субъекты, которые могут взрастить локальную демократию и выступить лидерами общественного мнения в такого рода новой коммуникации (цит. досл. «Был бы экономический рост, можно было бы даже поступиться демократическими принципами») [7, с. 3].

Практики локальной демократии и потенциал технологий социетального маркетинга имеют как ограничения в рамках современной реформы МСУ, так и потенциальные точки роста. Главной проблемой, на наш взгляд, является то, что цели развития определяются не гражданами, а «сверху», что отражается на политической социализации, которая воспроизводит паттерны поведения. В таких паттернах не предполагается целеполагания «снизу», а любая гражданская активность существует в режиме ответа. Это то, что мы видим в практике административных отношений в России. Если обратиться к фактору социокультурной специфики России, то для устойчивого развития местных сообществ важна локальная идентичность. Так, в современной России сложилась ситуация, когда далеко не каждое территориальное образование, очерченное формальными границами, является местным сообществом, так как главные критерии районирования – правовая регламентация, а не сети повседневного общения и самоидентификация жителей.

Рискнем предположить, что принцип локальных демократий и ее эффективности начнет противоречить не просто принципам административно-территориального деления и межбюджетных отношений, но и принципу сложившегося государственного управления вообще. Отдельные мыслители даже смело заявляют, что локальные демократии придут на смену государству [8, pp. 37–72] в духе принципа «отмирания государства», который мы находим в марксизме, но такая ситуация пока крайне маловероятна. Природа локальной демократии и принципа государственного управления действительно различна, и центральный вопрос сейчас – как согласовывать эти «природы» в поле коммуникации.

Важно отметить, что потребность в локальных демократиях, самоорганизации «по горизонтали» – это ответ на кризис партий, идеологий и агрессивного политического маркетинга. Политика на локальном уровне как правило деидеологизирована, конкретна и может строиться на непартийной основе. Тем самым локальная демократия как будто бы отстраняется от политики – в ее государственно-политическом понимании. Локальная демократия, принципы этичности, соучастия, выстраивания доверительных отношений связаны с процессом децентрализации власти и непосредственным участием граждан в самоуправлении, для чего муниципалитеты должны быть субсидиарными и защищать свои интересы в рамках закона [9, с. 417–420].

Вопрос децентрализации, если говорить о содержании реформы МСУ в России (поправки, касающиеся создания городских округов, муниципальный фильтр при выборах мэра и их отмена во многих регионах и т.п.), приобретает особую важность. В результате последних изменений в законодательстве происходит разрушение двухуровневой системы местного самоуправления. Мы считаем, что отказываться от двухуровневой системы, являющейся базовой идеей федерального закона №131-ФЗ, нежелательно, так как это приведет к ослаблению самоуправления на нижнем, наиболее приближенном к гражданам уровне. Это грозит деградацией села и тем, что население останется один на один со своими проблемами,

В рамках дискурса социально-этических принципов коммуникации и функционирования локальных демократий, важным видится вопрос ценностного консенсуса, вокруг которого выстраиваются социетальные отношения, являющиеся базисом для функционирования локальных демократий. В России существует дискуссия по поводу того, что демократические ценности – не единственные универсалии, на основании которых можно выстроить ценностный консенсус и выстроить социально-этические связи. Главный вопрос – какие именно ценности могут стать базисом для эффективного выстраивания таких отношений на уровне местного самоуправления, а также то, насколько реформа МСУ (институциональный аспект) влияет на их содержание.

Для иллюстрации различного ценностного базиса, на котором выстраивается работа с местными (локальными) инициативами, нами были проанализированы два кейса. Первый – это формы организации и самоорганизации российского казачества, которое осуществляют масштабную работу с населением. Второй кейс – это практики социального предпринимательства, направленного на поддержание и развитие малых городов и сел России.

Схема анализа (критерии) обоих кейсов следующие: принципы управления и организации, тип работы с активистами, взаимодействие с региональной и местной властью, вовлечение местных жителей в совместную активность, развитие субъектности и гражданской культуры на локальном уровне, нормативно-правовая база деятельности.

Деятельность казачества в России регулируется рядом законов, включая закон об МСУ. Казачество тесно связано с содержанием административной работы региональных органов государственной власти и местного самоуправления. Такая деятельность сопровождается рядом рекомендаций для органов местного самоуправления муниципальных образований и казачьих обществ субъектов российской федерации по развитию местного самоуправления и повышению эффективности работы администраций сельских поселений. Казачество достаточно сильно регламентировано различными документами. Так, в 2008 году Д.А. Медведевым была принята «Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества» [10]. Целями государственной политики в области казачества являются становление и развитие государственной и иной службы российского казачества, возрождение духовно-культурных основ российского казачества для чего созданы и создаются финансовые, правовые, методические, информационные и организационные механизмы и все необходимые условия. Порядок организации государственной и иной службы казаков устанавливало положение «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе». Существует Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. N154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [11]. Казачество активно взаимодействует как с органами государственной власти и МСУ, так и с местными предпринимателями и бизнесом. По форме это можно назвать трехсторонним партнерством, которое направлено на развитие местных территорий и поддержание разного рода акций и мероприятий, вовлекающих местное население.

Акции и мероприятия эти весьма широкого спектра – от праздников (в основном) до несения патрульной службы (в формате дружинников). Большинство мероприятий носят военно-патриотический характер. Заслугой деятельности казачества является то, что многие хутора и станы становятся площадками для проведения различного рода мероприятий, которые привлекают внимание к малым поселениям. К минусам, с точки зрения выстраивания социально-этических отношений, является то, что в ходе этой активности, местное население не обретает субъектности. Оно вовлечено «точечно», только на время проводимых мероприятий и остается в режиме наблюдателя «со стороны». Также сама система организации и управления казачества (во многом, похожа на военную) выстроена по принципу вертикали. Партнерские отношения с бизнесом имеют в основном административную основу. Это, с нашей точки зрения, – основное препятствие к тому, чтобы граждане могли обрести некую локальную идентичность и гражданскую субъектность.

Другим кейсом и вариантом решения проблемы являются практики социального предпринимательства, организованные сетевым принципом. В качестве примера мы хотели бы привести инициативу Altourism [12]. Это группа активистов позиционирует себя, как социальных предпринимателей, занимающихся сохранением и поддержанием малых городов и сел. Концептуально они решают вопросы того,

что можно сделать, чтобы предотвратить исчезновение деревень и малых городов, почему государство оказывается бессильно перед этой проблемой. Altourism представляет собой совмещение ряда проектов, основанных на принципе краудфандинга, волонтерства, реализации потенциала малых поселений. Проекты носят сетевой характер и их основной принцип – привлечение местного населения к совместной деятельности, труду и производству, то есть соучастие. Это оказывается весьма непростой задачей. Технологию работы можно описать в виде следующих общих шагов: 1. Находятся активные жители малых городов и деревень, которые готовы сотрудничать с активистами; 2. руководитель проекта встречается и выявляет, какое общее дело сможет объединить жителей, каковы их потребности и проблемы; 3. организовывается конкретный проект: приглашаются «альтуристы» (в т.ч. иностранные) для занятия «общим делом»; 4. если этот этап прошел удачно и удалось заинтересовать местных жителей, то проводятся следующие встречи, где решается, как и какой можно развить малый бизнес в этих поселениях, какие проекты можно реализовать в каждом конкретном случае. Ведется мониторинг, каких профессий и навыков не хватает в том или ином поселении, ведутся переговоры с местными жителями по вопросам занятости, специфики и особенности местности и т.п. На счету организации не один удачный проект, которые охватили многие города и села России. Такого рода деятельность представляется нам наиболее эффективной (но и самой трудоемкой) технологией для выстраивания локальных практик. Субъектами такой предпринимательской активности выступают, как правило, жители городов, которые привлекают различные ресурсы для совместной деятельности.

Два описанных кейса показывают то, какими различными способами происходит коммуникация и вовлечение граждан на локальном уровне. Интересно то, что второй кейс иллюстрирует, что трансформации законодательства, регулирующие местное самоуправление остается как будто «в стороне» от подобного рода налаживаемых связей.

Это не совсем так, потому что институциональные условия могут быть как комфортными для такого рода инициатив, так и ограничивающие их.

Нами были выделены следующие основные линии противоречий реформирования МСУ и выстраивания локальной демократии:

1. Пресечение полномочий, гибкость в вопросах ответственности различных групп и структур в локальных демократиях противоречит жесткому административному принципу регламентирования МСУ.
2. Развитие городов как «точек роста» ведет к диспропорциям в реализации принципа равной субъектности городов и сельской местности, с учетом их различных функций.
3. Идеологизация (вертикаль) и огосударствление института местного самоуправления против деидеологизации (горизонталь) локальных демократий.

Поясним эти пункты конкретными примерами. После начавшийся реформы местного самоуправления в 2003 г. центральной стала политика разграничения полномочий, стремящаяся к четкому разделению непересекающейся компетенции между различными уровнями власти и однозначному определению ответственности того или иного уровня за определенные вопросы [13].

Следствием этого стало огосударствливание института местного самоуправления, его начавшееся встраивание в вертикаль власти. Маркером этого служили ряд тенденций: вместо обозначения минимального перечня требований к формированию и функционированию институтов МСУ, в результате реформирования закрепились практики однозначных предписаний или закрытых перечней альтернатив. Усиливались инструменты ответственности местного самоуправления перед государством (связь с органами региональной власти, отчеты в федеральный центр и т.п.). В законе даже предусматривается возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов МСУ, в том числе введение временной финансовой администрации в случае неплатежеспособности муниципального образования.

Такое выстраивание отношений представляет собой стройную и внутренне увязанную систему, но не без своих противоречий. Например, есть проблемы по вопросам различных форм участия насе-

ления в решении вопросов местного значения через практики самоорганизации населения на поселенческом уровне для обеспечения своей жизнедеятельности, сталкивающихся с жестким регулированием и попытками всестороннего администрирования. Результатом этого стало то, что на практике они либо вообще не используются, либо применяются вне рамок существующего правового поля.

Что касается финансовой сферы, то противоречие «жесткость» административных мер – гибкость самоорганизации выражается здесь в том, что государство своим регулированием однозначно определив территорию и сферу ответственности муниципального образования, сведя к минимуму его гибкость в определении собственных доходов и расходов. В условиях усиления государственного регулирования принцип финансовой автономии никак не мог в полной мере реализоваться.

Еще одно различие с принципом развития локальной демократии – это фокусировка внимания как государства, так и населения на городах как центрах развития. Такая тенденция «перекоса» характерна не только для России. В современных условиях центрами экономического роста являются именно города, успешное развитие которых является важным условием для поддержания конкурентоспособности любой страны. В то же время в России в центре муниципальной реформы находились вопросы организации самоуправления на сельских территориях. Помимо не очень ясного статуса, который привел к острой дискуссии вокруг городских поселений и округов в ходе современного этапа реформы МСУ, в законе никак не прописаны требования к развитию и управлению городами.

В итоге получается, что актуализация реформы в сторону сельских поселений, во-первых, не отражала ситуации неравновесности реальных статусов, во-вторых, получился «обратный» перекося в нормативно-правовом регулировании. Согласно же принципам развития практик локальных демократий, города и сельские поселения одинаково статусные, но выполняют различные функции.

Идеологизация и огосударствление, упомянутые нами в качестве основного препятствия развития субъектности на уровне местной самоорганизации приводят к еще одной проблеме – возрастанию уровня отчужденности от принимаемых управленческих решений. Наблюдается дифференциация по уровню отчужденности в городе и сельской местности. Горожанин оказывается более оторванным и отчужденным от таких практик. Возникает проблема, когда человек, живущий в городе, чувствует себя непричастным к развитию города, происходит индивидуализация личности, возникает «сегментированная личность». То есть человек принимает нестабильность и ненадежность своего статуса на уровне существования в городе. Поэтому «участие граждан в местной политической жизни должно быть гарантировано на всех политических и административных уровнях» [14]. Складывается ситуация, когда идеологизация приводит к отчуждению повсеместно, деидеологизация местного самоуправления приводит к некоторой диффузии и вызывает вопрос, как выстраивать ценностный консенсус. Мы считаем, что в рамках какого бы то ни было ценностного консенсуса не выстраивались отношения, необходимо начинать с правовой культуры и культуры трудовых отношений. Так, есть серьезный потенциал в практиках трехстороннего партнерства. Работа на территориальном уровне здесь сталкивается с тем, что во многих муниципальных образованиях отсутствуют объединения работодателей, сложно наладить коммуникацию с представителями профсоюзов (если таковые вообще имеются) и затруднителен оказывается согласование общих интересов с «областным» уровнем. Здесь мы подходим к проблеме уже не столько правового и организационного, сколько коммуникативно-переговорного плана.

Есть в муниципальной реформе и те изменения, которые способствуют развитию практик социально-этических отношений и локальных демократий. Во-первых, это идеология приближения муниципальной власти к населению. Почти по всей территории страны были созданы муниципалитеты поселенческого уровня, где доступность власти была обеспечена территориально (пешая и транспортная); были урегулированы механизмы контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления через различные формы прямой локальной демократии. Во-вторых, привлечение местного сообщества к решению вопросов местного значения и развитию муниципального образования наблюдаются во многих муниципальных образованиях: жители самостоятельно выполняют некоторые работы, а местные предприниматели так или иначе участвуют в общественной жизни. Но это достаточно «точечные» явления. Примеры более активной опоры на местное сообщество не столь распространены.

В качестве обобщения стоит сказать, что все эти концепции стали результатом актуализации местного уровня власти в результате ряда факторов (от глобализации до распространения фрагментированной идентичности), придавая ему первенство и в научных исследованиях. Вопросы осведомленности местного сообщества о своих проблемах и курсе локальной политики; формирования локальной идентичности; снижения дистанции между элитами и населением активно включаются в разработку и содержание государственных стратегий развития. Все большую роль в выстраивании доверительных отношений играют социальные сети, которые при благоприятных условиях способствует конкуренции, локальных демократии и социально-этических практик.

Список литературы

- [1] Brennan, R., Henneberg, S.C. Does political marketing need the concept of customer value? // *Marketing Intelligence & Planning*, 2008. 26(6). – P. 559–572.
- [2] Заславская Т.И. Человеческий потенциал в современном трансформационном процессе. // *Общественные науки и современность*, 2005. №3. – С. 5–16.
- [3] Морозова Е.В., Мирошниченко И.В. Инвесторы политического капитала: социальные сети в политическом пространстве региона // *Политические исследования*, 2009. №2. – С. 60–76.
- [4] Черникова В.В. Региональная политическая идентичность в экономическом контексте. // *ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия*, 2015. №8. – С. 41–45.
- [5] Постановление правительства Воронежской области от 9 декабря 2013 г. №1072. «Об утверждении государственной программы Воронежской области Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460219031> (проверено 10.01.2016).
- [6] Henneberg, S.C., Scammell, M., & O'Shaughnessy N.J. Political marketing management and theories of democracy // *Marketing Theory*, 2009. 9(2). – P. 165–188.
- [7] Президента попросили разобраться с Подмосковьем // *Коммерсантъ*. №230. 12.12.2016. – С. 3.
- [8] Slavov Z. Nature and its Discontents // *SubStance*, 2008. Issue 117. Volume 37. Number 3. P. 37–72.
- [9] Баранов А.В. Становление муниципальных политических исследований в России: основные научные направления // *Теория и практика общественного развития*, 2013. №11 – С. 417–420.
- [10] Концепция государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества от 07.05.2008 URL: <http://kremlin.ru/acts/news/639> (01.06.2017).
- [11] Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. N 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // *Российская газета*. №3945. URL: <https://rg.ru/2005/12/08/kazachestvo.html> (01.06.2017).
- [12] Официальный сайт проекта Altourist. URL: <http://www.altourism.ru/> (31.05.2017).
- [13] Проблемы регионального и муниципального развития Ч.4. // *Институт экономической политики им. Е.Гайдара*. – С. 1254–1327. URL: <http://www.iep.ru/files/text/other/OCHERKI-2008/Economica-c1251-1327.pdf> (01.06.2017).
- [14] Резолюция №91 (2000 г.) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «Об обязанностях граждан и участии в общественной жизни». URL: <https://rm.coe.int/1680719055> <http://web.archive.org/web/20001208202400/>. URL: <http://www.coe.fr/80/cplre/eng/etxt/echartes.htm> (01.06.2017).