

Новые идеи и явления в социологии и социальной практике

© 2024 г.

В.В. ГАЛИНДАБАЕВА, Н.И. КАРБАИНОВ

«ЭКОНОМИКА УСЫНОВЛЕНИЯ»: НИЗОВЫЕ БЮРОКРАТЫ VS СЕЛЬСКОЕ СООБЩЕСТВО

ГАЛИНДАБАЕВА Вера Валериевна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник (v.galindabaeva@socinst.ru); КАРБАИНОВ Николай Иванович – научный сотрудник (n.karbainov@socinst.ru). Оба – Социологический институт РАН – филиал ФНИСЦ РАН, Санкт-Петербург, Россия.

Аннотация. На примере «экономики усыновления» рассматриваются социальные факторы, определяющие принятие административных решений по делам сельских жителей. Речь идет о малых селах, жители которых в 2000-х гг. массово брали под опеку детей из детских домов, чтобы увеличить количество учеников в сельской школе и предотвратить ее закрытие. Авторами исследованы кейсы из пяти разных регионов России, когда на момент проведения полевого исследования малочисленные школы оказались закрыты в трех населенных пунктах, но в других пяти их удалось «отстоять» при помощи «экономики усыновления». Авторы опирались на концепцию «низовых бюрократов» М. Липски и на теорию социального капитала А. Портеса. Результаты исследования показали, что социальный капитал сельских «низовых бюрократов» (ими в определенной степени выступают учителя сельских школ), обусловленный их (не)включенностью в тесное взаимодействие с местными жителями, становится важным фактором (не)принятия решения о сохранении школы.

Ключевые слова: экономика усыновления • низовые бюрократы • сельское сообщество

DOI: 10.31857/S0132162524040054

«Низовые бюрократы» как самостоятельные акторы государственной политики. Исследования бюрократии в России сегодня в основном демонстрируют несоответствие идеального типа строго рационального бюрократа, описанного в трудах М. Вебера и его последователей, популярным – и обычно негативным – стереотипам о работе чиновника в современной России (см., например, [Рогозин, 2005; Gimpelson, 2009; Анурин, 2010; Горшков, 2015]). При этом внимание чаще всего сосредоточено на чиновниках высокого (федерального и регионального) уровня. Остается без внимания то направление исследования бюрократии, заложенное трудами М. Липски, которое сосредоточено на изучении так называемых низовых бюрократов (street-level bureaucracy). Между тем американский политолог как раз подчеркивал, что реальность деятельности низовых бюрократов далека от бюрократического идеала безличной отстраненности в принятии формальных решений. К типичным бюрократам низового уровня он относил учителей, полицейских, социальных работников, судей, государственных адвокатов и других судебных работников

[Lipsky, 2010: 3]. Этот подход, во-первых, позволяет отойти от нормативной позиции сравнения идеального типа с реальной моделью бюрократии и, во-вторых, признать, что государственные учреждения не являются слепым инструментом реализации решений элит, и сосредоточить внимание на микропроцессах осуществления государственной политики на местах, объясняя вариацию в реализации политики в разных социальных контекстах.

Липски убедительно показывает, что осуществление политических реформ и программ зависит от тех государственных служащих, которые непосредственно взаимодействуют с гражданами в ходе своей работы и обладают значительной свободой действия (дискрецией) при ее выполнении. В данном случае дискреция не приравнивается ко вседозволенности или к искажениям закона, а рассматривается как право на принятие решения на основе собственных суждений [Lipsky, 2010: 16]. Таким образом, решения низового бюрократа ограничены правилами организации и законами, но их вариация существенно связана с непосредственным взаимодействием с гражданами и сообществами, в отношении которых эти решения выносятся. Возможны ситуации, когда низовые бюрократы даже саботируют решения политиков и бюрократов высшего звена, так как не разделяют взгляды и предпочтения своего начальства [Lipsky, 2010: 17–18].

Авторы предлагают рассмотреть дискрецию российских низовых бюрократов в рамках осмысления результатов проекта «Экономика усыновления как стратегия выживания малых сел» 2018–2021 гг. (Фонд поддержки социальных исследований «Хамовники»). Фокус проекта был направлен на исследование малых сел, жители которых в 2000-х гг. массово брали из детских домов детей-сирот под опеку¹, чтобы увеличить количество учеников в местной сельской школе и предотвратить таким образом ее закрытие². Эта стратегия рассматривается как один из аспектов бытования «экономики усыновления» (подробнее см. [Галиндабаева, Карбаинов, 2022]), под которой понимается совокупность социально-экономических отношений, складывающихся вокруг практик усыновления, опеки, попечительства и приемной семьи. Понятие «усыновление» здесь используется в широком смысле – как обозначение социальной практики опеки ребенка.

Из восьми малых сел, в которых проводилось исследование, в трех школы были закрыты, а в пяти их удалось «спасти». Встает вопрос, почему в селах с похожей социально-экономической структурой «экономика усыновления» приводила к разным результатам. Формально во всех восьми кейсах количество учеников в школах увеличивалось, но дискреционные решения по поводу школ даже в одних и тех же районах районные чиновники (представители отделов образований районных администраций) принимали разные.

Теоретические основы и эмпирическая база изучения сельских «низовых бюрократов». Для объяснения используется, во-первых, подход, предложенный М. Липски с небольшими дополнениями. В этой перспективе будут рассмотрены внутренние факторы: во-первых, организационная логика принятия решений о сельских малокомплектных школах в контексте образовательной и муниципальной реформ, во-вторых, взаимодействие бюрократов разных уровней – самого низового уровня (сельских учителей и директоров школ) и среднего уровня (представителей районных отделов образования) в контексте принятия решения о (не)закрытии сельской школы. Интерпретация учителей сельских школ как низовых бюрократов может вызвать сомнения, поскольку стало шаблоном

¹ Например, в Республике Бурятия известно о 20 таких малых селах. Подобной практикой сохранения школ воспользовались также жители сел Брянской, Владимирской, Иркутской, Ленинградской, Новгородской, Смоленской, Саратовской, областей, республик Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия) и др. В результате в России есть сельские школы, где приемные дети составляют до 90% учеников. Именно таким случаям был посвящен проект.

² В СМИ воспроизводится дискурс о меркантильных приемных родителях, которые берут детей якобы только из-за денег, в то время как полноценное воспитание детей не может быть основано на мотиве извлечения прибыли. Наше же исследование показывает, что материальные мотивы к созданию приемных семей не противоречат установлению близких эмоциональных отношений между приемными родителями и детьми (подробнее см. [Галиндабаева, Карбаинов, 2022]).

противопоставлять «замученных бюрократической нагрузкой» учителей вышестоящим чиновникам-бюрократам. Однако с социологической точки зрения учителей правомерно, хотя и с долей условности, рассматривать именно как низовых бюрократов, поскольку они законодательно обладают некоторыми властными полномочиями не только над учениками, но и над их родителями³. Отметим, что бюрократы среднего уровня (чиновники районных управлений образованием) также часто напрямую взаимодействуют с теми, кому непосредственно оказываются образовательные услуги.

Во-вторых, чтобы проанализировать внешние факторы принятия решений – взаимодействия бюрократов разных уровней с сельским сообществом, которые оказывают значительное влияние на районные администрации, – будет использоваться теория социального капитала. Как справедливо указывает А.Л. Захарова, сельские бюрократы-госслужащие работают обычно с жителями небольшого поселения, с которыми знакомы и в нерабочих контекстах [Захарова, 2023: 107]. Сельские бюрократы низового уровня, в отличие от городских коллег, часто связаны родственными, дружескими, соседскими отношениями с теми, кому они оказывают те или иные государственные услуги. Вслед за А. Портесом под социальным капиталом понимается способность сохранять и получать (не)материальные блага через социальные сети или другие социальные структуры. В отличие от других авторов А. Портес⁴ уделяет большое внимание мотивации акторов, которые являются донорами ресурсов для социальной сети. Он выделяет два основных альтруистических источника социального капитала: (1) моральные обязательства или общие ценности; (2) солидарность с членами одной территориальной, этнической или религиозной общности. Портес описывает солидарность как партикулярную лояльность к соответствующей группе [Portes, 2000: 532–533]. Инструментальные источники социального капитала также бывают двух видов: (1) взаимные трансакции лицом к лицу, которые основаны на ожидании возврата дара со стороны получающего помощь (простая реципрокность); (2) трансакции, встроенные в более крупные социальные структуры, которые выступают в качестве гарантов возврата либо со стороны получающего помощь, либо со стороны сообщества в целом (принудительное доверие) [Portes, 2000: 533–534].

Итак, предполагается, что сельские бюрократы – прежде всего школьные учителя и сотрудники райуправлений – обладают особым социальным капиталом, обусловленным социальной структурой сельского сообщества.

Для понимания, насколько важен для современных сельчан вопрос (не)сохранения школы, нужно подчеркнуть, что школа в малом селе является важным экономическим ресурсом для всего местного сообщества. Сельская школа предоставляет стабильные рабочие места в условиях постоянно сжимающегося рынка труда – 10–15 рабочих мест (включая технический персонал) при среднем количестве трудоспособного населения в селе около 100 человек. Школа обычно тесно связана с сельским домом культуры, поэтому закрытие школы приводит и к «оптимизации» ДК, в котором обычно работают еще 2–3 сотрудника. Можно сказать, что школа дает рабочие места для представителей примерно каждой четвертой семьи в селе. Кроме того, если в селе нет своей школы, то это село будет сильнее страдать от оттока молодежи, которая с детства привыкает «мигрировать».

Сохранение/сокращение школы в условиях недостатка учеников зависит от решения районной администрации и (не)согласия с ним сельского сообщества. В соответствии с ч. 12. ст. 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

³ Например, российский учитель за подписью директора дает характеристику обучающемуся для разных целей, в том числе и для комиссии по делам несовершеннолетних; учитель должен сообщить о серьезных семейных проблемах обучающегося в органы опеки; учитель составляет акты посещения жилых помещений, в которых проживают обучающиеся; и т.д.

⁴ Теория социального капитала А. Портеса представляет собой синтез подходов П. Бурдьё, Дж. Коулмана и Р. Патнема. Портес пытается преодолеть недостатки теорий указанных авторов, предлагая схему анализа трансакций между акторами, которая объясняет не только положительное, но и отрицательное влияние социального капитала на развитие сообщества.

от 29.12.2012 N273-ФЗ принятие решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения. На сельском сходе жители села должны (не)согласиться с закрытием школы, а родители написать согласие на перевод детей в соседнюю школу, например, или отказаться от перевода детей на подвоз. До 2012 г. решения об «оптимизации» школ могли приниматься и без такого жестко формализованного учета (не)согласия жителей села.

Таким образом, можно выделить две переменные в решении вопроса закрытия малокомплектной сельской школы – дискреция администрации района и социальный капитал сельского сообщества. Дискреция проявляется, в первую очередь, в том, как администрация определяет, какие малокомплектные школы необходимо «оптимизировать». Чиновники достаточно вольно интерпретируют, например, пороговое значение числа учеников при котором ставится вопрос о закрытии школы. В одном регионе вопрос о закрытии ставится, только когда число учеников снижается до 25, а в другом школу закрывают и при наличии более чем 60 учеников⁵. Сельское сообщество с низкой солидарностью может согласиться с закрытием «своей» школы, а с высокой солидарностью откажется от этого.

С точки зрения подхода А. Портеса, районные администрации могут рассматриваться как доноры, которых территориальное сообщество принуждает делиться экономическим ресурсом – продолжать финансировать малокомплектную школу несмотря на явную экономическую нецелесообразность этого. При этом низовые бюрократы (учителя и работники ДК), обладающие высоким социальным капиталом, могут саботировать позицию районной администрации. В условиях же низкого социального капитала решение администрации не встречает сопротивления со стороны сообщества, школу закрывают. Для понимания наличия/отсутствия социального капитала сельского сообщества можно выделить следующие индикаторы: 1) субъективные оценки информантов о том, является ли их село дружным или недружным; 2) религиозная жизнь, которая воплощается в наличии/отсутствии локального религиозного календаря событий, в которых участвуют все жители, а также в наличии/отсутствии социальных сетей на основе религиозных практик; 3) наличие территориальных общественных самоуправлений (этот индикатор оказался важным для малых сел Бурятии); 4) наличие приемных родителей, которые работали или не работали в школе; 5) практики защиты общих благ; 6) практики защиты школы от закрытия.

Эмпирическая база исследования собрана в рамках проекта «Экономика усыновления как стратегия выживания малых сел», в котором исследование проводилось в пяти регионах (Республика Бурятия, а также Саратовская, Брянская, Смоленская и Владимирская области) России. В ходе исследования восьми сел⁶ было проведено 88 полуструктурированных интервью: 30 с приемными детьми, 37 с приемными родителями, пять с представителями администраций поселений, четыре с директорами школ, 10 с руководителями районных, региональных управлений образования, специалистами районных и региональных органов опеки и попечительства, а также два с директорами детских домов.

Институциональный контекст принятия «бюрократических» решений о сельских школах. Введение в 2000-х гг. нормативно-подушевого финансирования по замыслу реформаторов создавало конкурентную среду для школ, заставляя их повышать качество образования в борьбе за привлечение большего количества учеников. Важным условием

⁵ Школа чаще всего признается малокомплектной, если средняя наполняемость класса ниже 10 человек; соответственно, средняя общеобразовательная (11-классная) школа признается малокомплектной, если в ней обучается менее 110 учеников.

⁶ В трех селах (улусы Барун-Хасурта и Кульский станок в Бурятии, деревня Шатнево Владимирской области) школы были закрыты, в пяти (улусы Элысун и Тохорюкта в Бурятии, село Прокудино Саратовской области, село Сенное Брянской области, деревня Шапы Смоленской области) школы удалось «спасти». При этом число школьников на момент исследования варьировалось от 18 (Прокудино) до 35 (Шапы). В Шатнево на момент реорганизации средней школы (9 классов) до начальной было 63 ученика. В Кульском станке и Барун-Хасурте на момент закрытия было по примерно 20 учащихся.

повышения качества образования рассматривалось повышение доли школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям образовательного процесса – таким как уровень благоустройства и оснащения учебным оборудованием и методическими материалами, уровень квалификации руководителей и педагогов [Абанкина, 2009]. Основным методом повышения качества образования в сельской местности стала «оптимизация» сети школ: закрытие мелких школ или перевод их в начальные или основные школы, укрупнение полных школ или создание так называемых базовых школ (либо «ресурсных центров», как в Чувашии), чтобы учащиеся из нескольких начальных/основных школ продолжали образование в 10–11-х классах в такой школе, имеющей профильное обучение [Рощина, Черненко, 2007].

В малых селах реструктуризация часто диктуется экономическими причинами. После муниципальной реформы районы зависимы от субвенций при исполнении делегированных им полномочий по обеспечению образовательного процесса в школах. Нередко в сельской местности школы – основной объект социальной инфраструктуры, и если субвенция на финансовое обеспечение общеобразовательного процесса позволяет выплачивать заработную плату с начислениями, то на технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) остается не более 1–2% субвенций. Соответственно, и развитие данного объекта полностью ложится на местный бюджет. При более объемном субвенциальном финансировании местный бюджет может ограничить расходование собственных средств на хозяйственные нужды образовательных учреждений [Завьялов, 2008]. Поэтому в большинстве случаев районная администрация заинтересована в сокращении расходов на содержание имущества и благоустройство школ. Малокомплектная сельская школа требует не только трат на содержание имущества, но и значительных вложений в капитальный ремонт помещений и приобретение современного оборудования.

Начальник одного из райуправлений образования в интервью обозначил позицию администрации так: *«Мы сегодня... вкладывая эти деньги, должны увидеть перспективу. Тут для нас очень сложный момент возникает: все равно сколько детей [в школе], [для них] должны быть нормальные условия. Поэтому мы должны рассчитывать прогнозы на будущее... Помещение – это очень сложно»* (интервью № 21, с. Курумкан).

Например, в Бурятии в 2007–2018 гг. было закрыто около 20 школ в малых селах из-за отсутствия теплых туалетов и финансирования на благоустройство этих школ. В то же время сельские учителя заинтересованы в сохранении школы как своего единственного рабочего места: если школу в их селе закроют, они далеко не всегда могут переехать, поскольку «привязаны» к семье. Таким образом, модернизация образования и муниципального управления поставила администрации многих районов России перед выбором: сокращать количество школ, нуждающихся в дополнительных финансовых вливаниях, или искать дополнительное финансирование на улучшение материально-технического состояния школ, в которых через несколько лет не останется учеников.

Районные власти по-разному принимали решения. Далее сначала будут рассмотрены случаи, когда районные власти в целом не настаивали на закрытии, интерпретируя нормы закона в пользу сельских школ, а потом – противоположные случаи, когда администрация оказывала активное давление на школы и сельские поселения с целью закрытия школы, несмотря на увеличение числа учеников благодаря «экономике усыновлений».

Благоприятная политика районных администраций. В изученных case-study есть примеры, подтверждающие, что конфликт между бюрократами разных уровней, как указывал М. Липски, существенно влияет на принятие дискреционных решений.

Так в Аткарском районе Саратовской области районная администрация проводила политику по сохранению сельских школ, отстаивая их перед областной администрацией. Школы не закрывались, даже если учился один ребенок. По словам информантов, глава районной администрации мотивировал свою позицию по сохранению малокомплектных

школ необходимостью решения кадровых проблем в сельском хозяйстве, поскольку отсутствие школы становится мощным фактором исхода трудоспособного населения из села. К тому времени, когда этот глава райадминистрации оставил свой пост, изменилась образовательная политика: действующие к тому моменту малокомплектные школы уже не закрывали.

В селе Прокудино Саратовской области сложилась другая ситуация: сохранение школы в этом селе стало непреднамеренным последствием создания учителями приемных семей. Информанты характеризовали Прокудино как «недружное» село, жители которого ни разу не выступали сплоченно за сохранения каких-либо коллективных благ. В этом селе даже не проводились сельские сходы и собрания для обсуждения вопроса сохранения школы. Мотивы спасения школы от закрытия и сохранения села не были там главными мотивами принятия приемных детей на воспитание: *«Сейчас я понимаю, что это дело спасло школу. Но когда начиналось, ...одна из газет написала... что учителя взяли детей, чтобы спасти школу. И вот мы сидим в школе и говорим: "Как же так?". Да мы вообще не думали о спасении школы. Как-то эта мысль не стояла во главе. А с чего началось? Началось со [имя]. У нее была идея фикс – воспитать приемного ребенка. И она вот эту [имя] взяла. И там [в детском доме] все посмотрела и сказала: "Девчата, надо брать. Там такие хорошие дети! Они не должны быть в таких условиях". И мы взяли. И еще почему мы удивились [газете]: из учителей-то только двое взяли детей, а остальные были обыкновенные деревенские женщины, они к школе никакого отношения не имели»* (интервью № 47, с. Прокудино).

В целом благоприятный административный режим сложился для малых сел в Смоленской области и, в меньшей степени, в Курумканском районе Республики Бурятия. В перечисленных случаях сохранение школы оказалось результатом коллективной стратегии низовых бюрократов и жителей села.

Начальник районного управления образованием (далее – РУО) Демидовского района Смоленской области так описывает причины закрытия школ: *«В последние три года мы ни одной школы не закрыли, [но раньше] порядка пяти школ были закрыты. Еще две школы оказались превращены в филиалы и опять же были закрыты – там практически не было детей...»* (интервью № 79, г. Демидов). Учителя понимали, что их школу вот-вот закроют по объективным причинам, поэтому приняли решение взять детей из детского дома: *«Вот мы брали в 2006 году, у нас было 12 человек на линейке 1 сентября... Мы сами все понимали. У нас перед этим были примеры, когда учителя на 1 сентября пришли, а детей просто нет... Если детей нет в школе, то хочешь, не хочешь, ее закроют»* (интервью № 72, д. Шапы). Затем к учителям присоединились и жители села: *«Первыми поехали учителя. И следом нас семь женщин собралось, и мы поехали следом. Учителя взяли, а мы чем хуже? Мы же тоже как-то все вместе, у нас тут дружная деревня. Мы поехали и привезли из Кардымовского детского дома, по-моему, 10 детей»* (интервью № 75, д. Шапы).

Сельское сообщество Шапов демонстрирует высокий социальный капитал, который позволил учителям как своеобразным «низовым бюрократам» мобилизовать сельчан на создание приемных семей. На момент исследования в школе обучалось 35 детей, из которых 30 были приемными. Другим показателем высокого социального капитала этого села является взаимоподдержка и совместные дела: *«Если что-то надо, большое там что-то, опереться есть на кого, люди поддержат всегда. Сколько акций [имя] проводила. Указ дан что-то сделать – девчонки, собираемся, начинаем делать»* (интервью № 72, д. Шапы). Жители деревни, например, коллективно отстояли сосновый бор от вырубки: *«Бор сосновый отвоевали... В клубе стали все собираться. На губернатора мы вышли. Учителя все, даже баба Нюра, которой 80 лет. И прекратили резать, тормознули, а потом прекратили»* (интервью № 82, д. Шапы). На деньги выходца из Шапов в селе построена деревянная церковь, в которой периодически проводятся службы.

Отчасти похожая ситуация сложилась и в бурятском улусе Элысун Курумканского района. Здесь тоже сначала районная администрация была настроена на закрытие школы, поэтому учителя и жители села взяли приемных детей. Глава райадминистрации прямо заявлял директору о намерении закрыть школу из-за низкой наполняемости классов: *«В то время, когда*

работал начальник района [имя], он, когда у нас был, говорил: «Я вас не буду закрывать, вы сами закроетесь». Ему все равно было. А мы же хотели, чтобы у нас была работа, чтобы село было... И всем миром мы как самые смелые поехали в Баргузин, взяли четверых детей» (интервью № 11, у. Эльсун). Бывший глава этого поселения (на момент интервью – замначальника РУО) так описывает позицию низовых бюрократов в вопросе закрытия школ в регионе в 2007 г.: «Там шла оптимизация. Это сейчас нам вообще не разрешают закрывать: если есть хоть один ребенок, то школа должна быть. А в тот момент, когда мы перешли на другую систему оплаты, когда начали зависеть от количества детей, тогда действительно в районах полностью оптимизировали все школы» (интервью № 20, с. Курумкан). Позже со сменой главы администрации и отдела образования (РУО возглавил выходец из именно этого села) политика районных властей в отношении местной школы стала благоприятной. Райадминистрация стала даже в какой-то степени опекать это село, выделяя немалые средства на ремонт здания школы. В то же время жители этого бурятского села продолжали брать приемных детей и таким способом поддерживать число учеников в школе. В отличие от Шапов в Элсуне есть свой локальный религиозный календарь, в праздновании которых участвуют все жители. Жители Элсуна исповедуют в равной степени буддизм и шаманизм; в святых местах ежегодно проводят общие праздники, за подготовку которых отвечают все жители.

Интересной формой совместной деятельности в малых селах и важным индикатором высокого уровня социальной сплоченности являются территориальные общественные самоуправления (ТОС). Особенно это актуально для малых сел Бурятии. ТОСы не входят в структуру органов местного самоуправления, а представляют собой отдельную форму самоорганизации граждан по месту их жительства и регистрируются как некоммерческие организации. В малых селах ТОСы объединяют всех жителей поселения и становятся новой ареной приложения коллективных усилий. Конкретно в Элсуне действовало на тот момент три ТОСа, которые отвечали за подготовку разных сельских праздников.

Таким образом, в условиях благоприятной политики районной администрации стратегия «экономики усыновления» достигает поставленной цели по сохранению малокомплектной школы. Высокий социальный капитал сообщества позволяет учителям как своеобразным «низовым бюрократам» мобилизовать на создание приемных семей и простых жителей села, которые не связаны профессионально со школой.

Неблагоприятная политика районных администраций. Пять из восьми сел, в которых проводилось полевое исследование, оказались в условиях достаточно жесткого давления, когда районная администрация планомерно стремилась закрывать малокомплектные школы, несмотря на увеличивающееся количество учеников. Однако, несмотря на устремления администраций районов, некоторым малым селам удалось отстоять свои школы.

Рассмотрим сначала солидарные села, которые, несмотря на административное давление, сохранили школы – это улус Тохорюкта Хоринского района Бурятии и село Сенное Севского района Брянской области.

В этих солидарных селах приемные семьи создавали как работники школы, так и жители села, со школой не связанные. Субъективно жители обоих сел оценивали свои села как дружные, они постоянно участвуют в отстаивании коллективных интересов. Например, жители села Сенное Брянской области отстояли местное озеро от сдачи в аренду и победили производителей древесного угля: «Глава СПК (сельскохозяйственного производственного кооператива. – Прим. авт.), который позже стал главой района, сдавал в аренду землю для производителей древесного угля, из-за чего село постоянно накрывал дым. Работникам СПК он говорил, что из этой ренты он платит им зарплату... В итоге, когда усилиями жителей села это производство закрыли, оказалось, что арендная плата составляла 100 рублей в месяц. Глава СПК пытался также сдать в аренду озеро в Сенном... Жители села возмутились и воспрепятствовали аренде» (полевой дневник, Сенное, 2019 г.). Кроме того, жители сел тесно связаны друг с другом участием в коллективных религиозных обрядах. Например, Тохорюкта находится в центре буддистской мельницы (хурдэ), а вокруг расположены четыре святыни. Ежегодно в соответствии с календарем на каждом

месте проводятся молебны и национальные игры, в которых принимают участие все жители поселения. А в Сенном сложилась интересная практика крестных матерей, к которой были приобщены и крещенные приемные дети. Важно отметить, что крестные матери реально вовлечены в общение со своими крестниками из приемных семей.

В Тохорюкте также действуют ТОСы, которые ежегодно выигрывают гранты для мероприятий по обустройству своих территорий. Глава Ойбонтовского поселения, в которое входит Тохорюкта, рассказал о ТОСах так: *«Было организовано два ТОСа. На 70-летие Победы была сделана огромная реконструкция памятника землякам, павшим в Великой Отечественной войне»* (интервью № 34, у. Тохорюкта). Интересно, что чиновники сами маркируют такие села как дружные: *«В Тохорюкте, где вы были, там очень хорошо помогает именно село. Там у людей менталитет абсолютно другой... Сами по себе они открытые, там проще немножечко. Они между собой очень дружные»* (интервью № 39, с. Хоринск).

Районным администрациям трудно «договариваться» с жителями таких солидарных сел. Так, в Тохорюкте, по словам информантов, представители районной администрации ставили вопрос о закрытии школы, хотя невозможно по нормативам организовать подвоз (слишком далеко до ближайшей школы). Им предлагали организовать интернат в принимающей школе: *«Учителя с детьми своими, с учениками, идите в [название поселения]... Такое расписание составим, что вы три дня там живете, а три дома». Я же говорю – вы там хотите параллель открыть, рабочие места [сделать] там. Нет, говорю»* (интервью № 25, у. Тохорюкта). В Сенном тоже администрация района не смогла добиться закрытия, школа была реорганизована в филиал. По словам представителя администрации, учителя часто препятствовали закрытию школ, они настраивали родителей, что их детей обидят в новой школе. В результате жители сел постоянно пишут письма в защиту своих школ.

Рассмотрим теперь три села, которые поддались административному давлению и согласились с закрытием школы: это – улус Барун-Хасурта и Кульский станок Хоринского района Бурятии, а также деревня Шатнево во Владимирской области. Приемных детей здесь брали либо исключительно учителя, как в Кульском Станке и Шатнево, либо детей принимали на воспитание в приемные семьи жители села, не работающие в школе, как в Барун-Хасурте.

В «недружных» селах Бурятии – Барун-Хасурте и Кульском Станке – ТОСы либо вообще отсутствовали, либо существовали формально «на бумаге». Жители этих сел исповедуют буддизм, и приемные родители также приобщают приемных детей к буддизму, но нет локальных календарей религиозных событий, который объединял бы всех жителей. В этих селах с низким социальным капиталом с трудом решаются коллективные вопросы: *«Вы знаете, у нас ведь 5–6 километров от поселка, который полностью газифицирован. Поэтому вставал вопрос о том, чтобы газифицировать и нашу деревню. Но у нас отказался народ... А у нас кто в лес, кто по дрова»* (интервью № 85, д. Шатнево).

Во всех трех указанных селах родители учеников и сельский сход согласились с закрытием школ. Интересно, что чиновники из РУО не всегда были заранее уверены, что смогут склонить жителей к этому решению. Приемная мама из Кульского станка вспоминает, как закрыли школу: *«Там население промолчало. Заврайоно сказала: “Я боялась, когда ехала, а тут [оказалось] что-то тихо”. Потом они [сельчане] жалели, конечно. Но они все [решение схода о согласии] подписали»* (интервью № 29, у. Кульский станок). Специалист РУО в этой связи подчеркнула, что закрыть школу без участия жителей села невозможно: *«...Видите, почему закрыли, – потому что сами родители пошли жаловаться на школу, что качество обучение плохое. А потом, когда начали уже детей привозить сюда и понятно стало, что дети полдня бывают здесь, ...они пришли сюда жаловаться, чтобы [школу в своем селе снова] открыть. А открыть уже очень трудно... Вот в Амгаланте до последнего стоят. Амгалантинскую начальную школу хотели закрыть. Там всего-то детей 13 человек. Но родители ни в какую... Как ты закроешь, если вся деревня против стоит?»* (интервью № 39, с. Хоринск).

В Вязниковском районе Владимирской области районная администрация старалась закрыть максимально возможное количество сельских малокомплектных школ, следуя логике экономической эффективности. Сначала администрация пообещала не закрывать Шатневскую

школу, если учителя возьмут детей из детского дома: «У нас стоял вопрос о закрытии школы. Детей было мало, свои дети выросли. Ездили в управление образования, чтобы школу оставили. Она сказала – или рожайте, или берите приемных детей... У нас возраст уже не тот был. Мы решили взять. У меня было двое, у [имя] четверо было, у [имя]. А остальные вроде как побоялись. И вот они у нас выросли, кто в армии, кто работает» (интервью № 87, д. Шатнево). Однако в 2012 г. 11-классную школу расформировали до начальной при наличии 63 учеников. Необходимо отметить, что в других регионах чиновники предлагали закрывать школы, только когда число учеников становилось менее 25 человек. А в 2017 г. школа в Шатнево была полностью закрыта, а ученики переведены в николюгорскую школу за 5 км от села. Информанты в Шатнево объяснили такое отношение к сельским школам муниципальной реформой, когда были объединены администрации Вязниковского района и города Вязники. В приоритет тогда поставили школы города и поселков городского типа. Вокруг поселка городского типа Никологоры было закрыто пять сельских школ, детей стали возить в николюгорскую школу. Представители отдела образования Вязниковского района отказались давать исследователям комментарий по этому вопросу, посоветовав «забыть» эту историю. Староста же деревни прямо сказала, что родители согласились с закрытием школы: «Родителей пригласили, они согласились. Сначала закрыли старшие классы... Согласились на Никологоры. Закрыли до 8-го класса, а с 9-го все туда. Некоторые, конечно, много возмущались. Тем не менее они согласились, заявление все написали. После они возмущались, конечно... Столкнулись с реальностью» (интервью № 88, д. Шатнево).

Таким образом, в условиях неблагоприятной политики районной администрации стратегия «экономики усыновления» достигает поставленной цели по сохранению малокомплектной школы только в условиях высокого социального капитала сельского сообщества, в которое включены учителя. Высокий социальный капитал сообщества позволяет не только мобилизовать жителей на создание приемных семей, но и эффективно противостоять решениям районной администрации.

Заключение. Итак, чтобы понять, почему в селах с похожей социально-экономической структурой «экономика усыновления» приводила к разным результатам, с опорой на работы М. Липски и А. Портеса, было проанализировано восемь конкретных историй принятия дискреционных решений о закрытии сельских школ в контексте взаимодействия сельских бюрократов разных уровней с сельским сообществом.

Как видим, сельские учителя, которых можно с долей условности рассматривать как бюрократов низшего уровня, сами не принимают решения о закрытии школы, но они могут существенно влиять на решение бюрократов среднего уровня, мобилизуя своих «клиентов». Важная особенность учителя как низового бюрократа заключается в том, что он включен в тесное взаимодействие с жителями, которым он оказывает образовательные услуги. Солидарность является главным источником социального капитала в сельском поселении. Наряду со стратегией «экономики усыновления» включенность в сеть поддержки жителей поселения становится важным условием победы «низовых бюрократов» в борьбе за свои рабочие места. Без такой поддержки «экономика усыновления» может не сработать.

Представители РУО как бюрократы более высокого уровня хотя и ограничены правилами организации и законами, имеют возможность давать широкую интерпретацию критерия, на основании которого принимают решение о (не)закрытии школы. В условиях благоприятной политики районной администрации стратегия «экономики усыновления» достигает поставленной цели по сохранению малокомплектной школы, даже если социальный капитал сельского сообщества низок. Однако в условиях неблагоприятной политики районной администрации сплоченность сельского сообщества становится решающим фактором сохранения школы. В такой ситуации районные администрации могут рассматриваться как доноры, которых территориальное сообщество принуждает делиться экономическим ресурсом – продолжать финансировать малокомплектную школу, несмотря на явную экономическую нецелесообразность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Абанкина Т.В. Развитие сети общеобразовательных учреждений в регионах: результаты реализации приоритетного национального проекта «Образование» в 2007–2008 гг. // Вопросы образования. 2009. № 2. С. 5–18.
- Анурин В.Ф. Бюрократия: взгляды «извне» и «изнутри» // Социологические исследования. 2010. № 2(310). С. 29–37.
- Галиндабаева В.В., Карбаинов Н.И. Экономика усыновления: любовь и/или деньги // Мир России. Социология. Этнология. 2022. № 31(4). С. 57–78.
- Горшков М.К., Петухов В.В., Андреев А.Л. Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов: Аналитический доклад. М.: ИС РАН. 2005.
- Завьялов Д.Ю. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: бюджетный аспект // Финансы и кредит. 2008. № 17 (305). С. 24–34.
- Захарова А. Моральная картография: классификации жителей деревень в рабочей повседневности сельских бюрократов // Антропологический форум. 2023. № 59. С. 103–129.
- Рогозин Д.М. (ред.) Российский чиновник: социологический анализ жизненного мира государственных и муниципальных служащих. М.: ИС РАН, 2015.
- Рощина Я.М., Черненко О.Э. Региональные и муниципальные модели социальной политики в сфере среднего общего образования (часть 1) // Вопросы образования. 2007. № 1. С. 251–269.
- Gimpelson, V., Magun V., Brym R.J. Hiring and promoting young civil servants: Weberian ideals versus Russian reality. In: Russian bureaucracy and the state: officialdom from Alexander III to Vladimir Putin. L.: Palgrave Macmillan UK, 2009. P. 231–252.
- Lipsky M. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. N. Y.: Russell Sage Foundation, 2010.
- Portes A., Landolt P. Social capital: promise and pitfalls of its role in development // Journal of Latin American Studies. 2000. Vol. 32. No. 2. С. 529–547.
- Zacka B. When the state meets the street: Public service and moral agency. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2017.

Статья поступила: 04.03.24. Финальная версия: 03.04.24. Принята к публикации: 09.04.24.

«ECONOMY OF ADOPTION»: STREET-LEVEL BUREAUCRACY VS. RURAL COMMUNITY

GALINDABAEVA V.V.*, KARBAINOV N.I.*

*Sociological Institute of FCTAS RAS, Russia

Vera V. GALINDABAEVA, Senior Researcher (v.galindabaeva@socinst.ru); Nikolay I. KARBAINOV, Researcher (n.karbainov@socinst.ru). Both – Sociological Institute of FCTAS RAS, St. Petersburg, Russia.

Abstract. The case study of the “adoption economy” examines the social factors that determine the decision-making of street-level bureaucrats. Research deals with small villages, whose residents adopted children in the 2000th in order to increase the number of pupils in the underutilized local schools and thus resisted their shutdown. The authors studied cases from five different regions in Russia, where at the time of the field study underutilized local schools were closed in three rural settlements, but in the other five settlements they were “saved” with the help of the “adoption economy”. The authors relied on M. Lipsky’s concept of “street-level bureaucrats” and A. Portes’ theory of social capital. Qualitative data were collected from 88 individual semi-structured interviews, an observation diary, documents, and photographic materials. The institutional context of “bureaucratic” discretion in determining what rural schools are subject to shut down is analyzed. The results of the study showed that the social capital of rural “street-level bureaucrats” (usually teachers of rural schools), due to their (un)inclusion in close interaction with local residents, to whom they provide services, becomes an important factor in (un) making a decision to retain a underutilized school in small rural settlement. In Portes’ theory perspective street-level bureaucrats are regarded as donors for rural community as they are forced by the territorial community to share economic resources – to continue financing a small-size school despite the obvious economic inexpediency.

Keywords: economy of adoption, street-level bureaucracy, rural community.

REFERENCES

- Abankina T. (2010) Development of a Network of Regional General Education Institutions: The 2007–2008 Results of the National Priority Project. *Voprosy obrazovaniya* [Education Issues]. No. 2 (December): 5–17. (In Russ.)
- Anurin V.F., Sadulina A.M. (2010) Bureaucracy: views from 'inside' and 'outside'. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 2(310): 29–37. (In Russ.)
- Galindabaeva V., Karbainov N. (2022). The Economy of Adoption: Love or/and Money. *Mir Rossii. Sociologiya. Etnologiya* [Universe of Russia. Sociology. Ethnology]. No. 31(4): 57–78. (In Russ.)
- Gimpelson, V., Magun V., Brym R.J. (2009) Hiring and promoting young civil servants: Weberian ideals versus Russian reality. In: *Russian bureaucracy and the state: officialdom from Alexander III to Vladimir Putin*. London: Palgrave Macmillan UK: 231–252.
- Gorshkov M.K., Petuhov V.V., Andreev A.L. (2005) *Bjurokratija i vlast' v novoj Rossii: pozicija naselenija i ocenki jekspertov: Analiticheskij doklad* [Bureaucracy and Power in the New Russia: Population's Position and Experts' Assessments: Analytical Report]. Moscow: IS RAN. (In Russ.)
- Lipsky M. (2010) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Portes A., Landolt P. (2000) Social capital: promise and pitfalls of its role in development. *Journal of Latin American Studies*. No. 2 (32): 529–547.
- Rogozin D.M. (ed.) (2015) *Russian Official: Sociological Analysis of the Life World of State and Municipal Employees*. Moscow: IS RAN. (In Russ.)
- Roshchina Y., Chernenko O. (2010) Regional and Municipal Models of Social Policy in Secondary Education (Part 1). *Voprosy obrazovaniya* [Education Issues]. No. 1 (December): 251–268. (In Russ.)
- Zacka B. (2017) *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Zakharova A. (2023) Moral Cartography: Classifications of Village Residents in the Everyday Life of Rural Bureaucrats. *Antropologicheskij forum*. [Anthropological Forum]. No. 59: 103–129. (In Russ.)
- Zav'jalov D. Ju. (2008) Vzaimodejstvie organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravlenija: bjudzhetnyj aspekt. *Finansy i kredit* [Finance and Credit]. No. 17 (305): 24–34. (In Russ.)

Received: 04.03.23. Final version: 03.04.24. Accepted: 09.04.24.