Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

###### Факультет прикладной политологии

###### Кафедра сравнительной политологии

###### БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

На тему

*Влияние механизмов подотчетности*

*на эффективность муниципальных органов исполнительной власти*

Студент группы № 441

Губайдулина Л.Р.

Руководитель ВКР

д.п.н. Туровский Р.Ф.

Москва - 2013

Содержание

[Введение 3](#_Toc357758070)

[Глава 1. Теория эффективности и подотчетности правительства. Обзор литературы 14](#_Toc357758071)

[Раздел 1. Теория эффективности правительства 14](#_Toc357758072)

[Раздел 2. Подотчетность и эффективность правительства 17](#_Toc357758073)

[Глава 2 . Факторы, влияющие на подотчетность правительства. Теоретический обзор и эмпирическая проверка гипотез. 23](#_Toc357758074)

[Раздел 1. Связь институциональных и мотивационных факторов с подотчетностью правительства. Теоретический обзор и постановка проблемы 23](#_Toc357758075)

[Раздел 2. Эмпирическая проверка предположения о связи институциональных и мотивационных факторов и горизонтальной подотчетности органов власти 52](#_Toc357758076)

[Глава 3. Сравнительный анализ характера самоорганизации общества и эффективности муниципальных органов власти. 64](#_Toc357758077)

[Раздел 1. Критерии отбора региональных столиц для сравнительного анализа 64](#_Toc357758078)

[Раздел 2. Оценка эффективности правительства в контексте ключевых проблем города и характер самоорганизации местного сообщества 69](#_Toc357758079)

[2.1 Калининград 69](#_Toc357758080)

[2.2 Владивосток 76](#_Toc357758081)

[Заключение 83](#_Toc357758082)

[Список использованных источников и литературы: 89](#_Toc357758083)

[Приложения 98](#_Toc357758084)

# Введение

**Актуальность.** Почему одни регионы процветают, а органы власти других не могут справиться с задачей решения социально-значимых проблем? Обусловлено ли предоставление общественного блага исключительно эффективной работой правительства, или же более важную роль здесь играет переход решения этих проблем в руки самих граждан? Попытки найти ответы на эти вопросы привели ученых к рассмотрению «качества» того или иного правительства в терминах «эффективности» (effectiveness, efficiency, government performance, government quality). Между тем, необходимость в разработке методики оценки эффективности при отсутствии единогласия в определении этого понятия привела к тому, что исследования международных научных институтов были направлены, прежде всего, на поиск универсальных индикаторов качества власти. Чрезмерное упрощение и значительная автономность исследователей в операционализации понятия стали залогом появления большого количества эмпирического материала с одной стороны, и фундаментальных теоретических концепций – с другой, каждая из которых не может претендовать на универсальность. Необходимость оценки деятельности органов власти и неизбежность проведения измерений на основе статистических данных вывели на сцену концепцию оценки показателей деятельности правительства (government performance), которой, в частности, пользуется Министерство регионального развития РФ. Этот подход назван функционалистским из-за оценки качества власти по достигнутым результатам. На данный момент он получил наибольшее признание во всем мире, однако однозначно утверждать, что предполагаемая эффективность правительства, получаемая на выходе в виде показателей результативности, обусловлена исключительно грамотными действиями политических акторов и качеством политических институтов, невозможно. Нередко достижение общего блага осуществляется благодаря самому обществу, которое берет в свои руки решение социально-значимых проблем. Товарищества собственников жилья, организации по вывозу мусора и благоустройству территории – немногие примеры того, когда общественная самоорганизация оказывается эффективнее государства при решении проблем предоставления общего блага[[1]](#footnote-1). Именно на муниципальном уровне самым наглядным образом проявляется эффективность работы органов власти.

Муниципалитет – это поле для общественно-политических интеракций, в котором наиболее часто происходят коммуникации между жителями и представителями власти. Задачи муниципальных органов власти сводятся к решению повседневных проблем, где граждане выступают в роли «потребителей общественных благ». Эффективные муниципальные органы власти «ответственны перед своими избирателями и эффективны с точки зрения удовлетворения общественных требований и обеспечении общественных благ и услуг»[[2]](#footnote-2).

Изучение зарубежной литературы по данной теме показало, что большое влияние на эффективность муниципальных органов власти оказывает подотчетность (accountability) правительства гражданам[[3]](#footnote-3). Исследования доказывают, что повышение ответственности правительства за свои действия положительно влияет на качество государства[[4]](#footnote-4), и эффективность органов власти, в конечном счете зависит от политического участия граждан[[5]](#footnote-5). В демократиях институты участия (participatory institutions) и общественного контроля (watch-dog activities) оказывают доминирующее влияние на повышение горизонтальной (гражданской) подотчетности и эффективности правительства[[6]](#footnote-6). Что касается стран с недемократическими режимами, где выборы зачастую фальсифицируются, а формальное соблюдение процедур не означает справедливого представительства интересов[[7]](#footnote-7), механизм выборов как инструмент гражданского контроля теряет свою значимость[[8]](#footnote-8).

Концепция горизонтальной подотчетности муниципальных органов власти хорошо работает в демократиях. Между тем, спорность вызывает применимость этой теории к недемократическим режимам, где осуществление подотчетности правительства гражданам сопряжено с наличием институциональных барьеров, а эффект от вертикальной подотчетности вышестоящим органам власти перекрывает возможные положительные эффекты горизонтальной подотчетности. Эксперты в области местного самоуправления в России признают, что демократизация процессов на местном уровне видится в качестве одного из самых рациональных решений оптимизации работы государственных служащих и повышения качества предоставления общественных благ и услуг[[9]](#footnote-9). Как показывает не только российский, но и зарубежный опыт, минимальная поддержка местного самоуправления может дать мощный мультипликативный эффект в социально-экономической и общественно-политической сфере[[10]](#footnote-10).

Однако «в течение последнего десятилетия федеральная власть последовательно проводит политику выхолащивания института местного самоуправления»[[11]](#footnote-11). Федеральные и региональные власти, главным образом, заинтересованы в усилении вертикальной подотчетности крупных городов, в которых концентрируются финансовые и образовательные ресурсы, и имеется наибольшая вероятность к протестным движениям.

Одну из ключевых ролей в этом процессе играет модель местного самоуправления. В теории 131-ФЗ дает свободу выбора между моделями МСУ: это либо мэр и совет, которые избираются жителями, либо глава города, избираемый советом и глава городской администрации (сити-менеджер), работающий на основе контракта. Фактически, последняя модель вводится чаще, и зачастую это происходит под давлением региональных органов власти на местные советы и без учета мнений горожан[[12]](#footnote-12). Отсутствие прописанных правил игры в сфере модели МСУ и политической конкуренции на местах наряду с неопределенностью в области межбюджетных отношений и низкой финансовой самостоятельностью муниципалитета увеличивает инструменты контроля над де-юре «независимыми» муниципальными органами власти, и не позволяет им самостоятельно определять стратегию развития. Незаинтересованность руководителей муниципалитетов в исполнении своих функций и дальнейшая «деградация элит» ведет к некачественной реализации федеральных программ, повышению издержек на их осуществление и общему снижению эффективности деятельности муниципального правительства[[13]](#footnote-13). Следствием ухудшения экономического развития и качества жизни граждан является рост протестных настроений среди них. На выходе мы получаем органы муниципальной власти, которые не обладает автономностью – с одной стороны, и общее снижение мотиваций к развитию муниципалитетов в целом.

Между тем, исследования показывают, что в демократиях качество управления в муниципалитетах не зависит от модели МСУ, если правительство подотчетно гражданам[[14]](#footnote-14), и присутствует политическая конкуренция. Но и в условиях недемократических режимов, когда основной тон задает сильная вертикальная подотчетность, наличие минимальной горизонтальной подотчетности может улучшить функционирование местных органов власти. Самым успешным является пример Китая с жесткоиерархизированной системой государственного управления, где гражданская подотчетность позволила улучшить качество предоставления государственных услуг[[15]](#footnote-15). Более того, опыт Тайваня показал, что в государствах переходного типа со слабой экономикой и бедным населением положительный эффект от гражданской подотчетности выше, нежели в устоявшихся демократиях[[16]](#footnote-16).

Эти исследования говорят о том, что, возможно, институциональные факторы не являются определяющими при повышении эффективности работы местных органов власти. Горизонтальная подотчетность подразумевает широкое включение граждан в дела управления и возможность контролировать органы власти на качество исполнения их функций. В качестве субъекта осуществления гражданской подотчетности выступает м*естное сообщество. Этим понятием обозначают «*группу людей в природной окружающей среде с географическими, политическими и социальными границами и достаточно развитым общением друг с другом, которая взаимодействует на определенной территории для достижения совместно разделяемых целей»[[17]](#footnote-17).

Согласно концепции государственной политики развития МСУ в РФ именно «местное сообщество» выступает субъектом осуществления управления[[18]](#footnote-18). На него делал акцент и один из основных разработчиков российского Закона о МСУ А. А. Замотаев в своем неофициальном переводе текста Европейской хартии местного самоуправления. Вместо «органов местного самоуправления», как это указано в официальном переводе[[19]](#footnote-19) он использовал местные сообщества в качестве субъекта управления[[20]](#footnote-20). Сами органы местного самоуправления (87 % должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих) также связывают «возможности улучшения социально-экономической ситуации в своем муниципальном образовании с активизацией участия населения в решении вопросов местной жизни»[[21]](#footnote-21).

Вместе с тем, у «местного сообщества» могут возникать барьеры, связанные с проблемами мотивации – это факторы, которые влияют на способность и готовность к действию. «Социологи, описывая социальные процессы 90-х годов, происходившие в странах Восточной Европы и России, отмечали, что радикальные трансформации сильнее всего сказались на состоянии «культурной среды коллективного агентства»[[22]](#footnote-22). Изучение проблем мотивации сводится к измерению уровня социального капитала в обществе. Оно помогает определить, насколько общество готово решать проблемы самостоятельно. В случае если общество не в состоянии делать это, оно обращается к правительству. Тогда становится важным понять, может ли общество заставить правительство быть подотчетным ему, иными словами, как правительство реагирует на требования общества.

**Проблема исследования**заключается в том, что при фактическом абсолютном доминировании вертикальной подотчетности, она не может дать положительный эффект в пользу улучшения качества муниципальных органов власти. Потенциал российского местного самоуправления не реализуется (Глазычев, 2011) не только вследствие высокой зависимости от региональных и федеральных органов власти из-за недостатка средств в местных бюджетах и незаинтересованности чиновников (зарплата чиновников не зависит от благополучия населения);но и по причине дефицита гражданских инициатив, идущих снизу; дефицита обратной связи (оценки) эффективности работы местной власти населением»[[23]](#footnote-23). Эксперты склоняются к необходимости перехода от разработки методики оценки работы правительства к повышению информационного оттока «снизу» и процессам демократизации на местном уровне (Глазычев, 2011; P. de Lancer Julnes, 2006). Исследования доказывают, что в автократиях, где механизм повышения подотчетности представителей власти с помощью выборов не работает, гражданская подотчетность становится каналом неформальной подотчетности и инструментом повышения эффективности правительства. Но для того, чтобы горизонтальная подотчетность давала определенный эффект, необходимо наличие определенных условий. Проведение форсированной демократизации в недемократических режимах происходит, как правило, сверху, поэтому на нее оказывают влияние, главным образом, институциональные факторы. На практике мы видим, что электоральный авторитаризм и отсутствие идентичности процедуры выборов на всех уровнях оказывает блокирующее действие на механизмы горизонтальной подотчетности в форме политического участия и общественного контроля. Вместе с тем, только институциональные факторы не могут оказывать определяющее воздействие на подотчетность и эффективность правительства. Отсутствие запроса в обществе на демократические институты может стать препятствием на пути к повышению эффективности работы местных органов власти.

**Исследовательский вопрос:** каковы условия для создания институтов участия и общественного контроля как механизмов повышения горизонтальной подотчетности муниципальных органов власти и качества управления в недемократических государствах?

**Объект** исследования – горизонтальная и вертикальная подотчетность муниципальных органов власти в отношении с обществом и вышестоящими органами государственной власти. **Предмет** – взаимодействие муниципальных органов власти с обществом, региональными и федеральными органами власти.

**Цель работы:** определить набор условий институционального и мотивационного (социо-культурного) характера, которые определяют наличие или отсутствие горизонтальной подотчетности в виде институтов участия и общественного контроля муниципальных органов власти в региональных столицах.

Для достижения поставленной цели необходимо решить **комплекс задач:**

1. подготовить критический анализ существующей литературы об эффективности правительства, с одной стороны, и вертикальной и горизонтальной подотчетности органов власти, с другой;
2. отобрать институциональные и мотивационные факторы, влияющие на горизонтальную подотчетность, выделенные в указанных исследованиях;
3. на основе институциональных факторов, которые возможно влияют на горизонтальную подотчетность, построить рабочую модель условий для существования институтов участия и общественного контроля;
4. проверить наличие связи институциональных факторов с горизонтальной подотчетностью муниципальных органов власти;
5. проверить наличие связи между мотивационными факторами и горизонтальной подотчетностью муниципальных органов власти;
6. выдвинуть предположение о том, какие факторы влияют в большей или меньшей степени на существование каналов участия и общественного контроля;
7. на основании значимых факторов выявить города, в которых наблюдается горизонтальная подотчетность муниципальных органов власти, отобрать два полярных случая (с лучшими и худшими показателями) для проведения case-study анализа;
8. выделить основные различия между рассматриваемыми случаями, сделать выводы о влиянии институциональных и мотивационных факторов на горизонтальную подотчетность муниципальных органов власти;
9. проанализировать значимость условий институциональных и мотивационных факторов;
10. выделить наиболее благоприятные условия (институционального и мотивационного характера) для функционирования институтов участия и общественного контроля.

**Рабочая гипотеза** – в автократиях, где механизм повышения подотчетности представителей власти с помощью выборов не работает, гражданская подотчетность становится каналом неформальной подотчетности и инструментом повышения эффективности правительства.

**Методологический подход** – неоинституционализм. Исследовательские **методы** включают в себя статистические методы, такие как корреляционный анализ Спирмена, анализ таблиц сопряженности, в рамках case-study анализа проводится анализ документов, контент-анализ.

**Новизна** данного исследования заключается в том, что в России нет работ, направленных на изучение институтов участия и общественного контроля с точки зрения повышения горизонтальной подотчетности органов власти. Это эмпирическое исследование, опирающееся на зарубежный опыт, но учитывающее российские политические реалии, может стать хорошим примером выявления «эффектов» гражданской подотчетности в условиях недемократических режимов.

**Практическая полезность** работы заключается в раскрытии условий для построения эффективных стратегий сотрудничества власти и общества. Изучив характер самоорганизации местного сообщества и институциональные условия для функционирования механизмов повышения подотчетности муниципальных органов власти, оценив работу правительства в муниципалитетах, мы сможем получить интересные теоретические выводы, обладающие большой ценностью с точки зрения практики.

Работа состоит из *трех глав*. *В* *первой главе* приводится критический анализ существующих подходов к эффективности правительства, выделяются факторы, которыми объясняется успешное функционирование органов власти. *Вторая часть работы* направлена на проверку того, как связаны выделенные институциональные и мотивационные факторы с повышением горизонтальной подотчетности органов власти. Для этого проводится операционализация понятий и строится модель. *В третьей главе* проводится анализ отдельных примеров на основе выводов предыдущей главы. В этой части работы проверяется значимость ситуационных факторов на повышение горизонтальной подотчетности на примере сравнения двух крайних случаев, делаются выводы о значимости институциональных и/или мотивационных факторов на фоне определенной ситуации на функционирование институтов участия и общественного контроля. В *заключении* формулируются выводы исследования, выделяются благоприятные условия институционального и мотивационного характера, необходимые для успешного функционирования муниципальных органов власти, а также указываются возможные направления дальнейшей работы.

# Глава 1. Теория эффективности и подотчетности правительства. Обзор литературы

## Раздел 1. Теория эффективности правительства

В научном сообществе дискуссии по поводу того, чем характеризуется эффективность правительства и что на нее влияет, порождают больше вопросов, нежели ответов. В немалой степени это связано с отсутствием единогласия в определении этого понятия (efficiency, effectiveness, government performance, government quality) при одновременной необходимости разработки методики оценки эффективности работы органов власти. Вариативность операционализации понятия при стремлении создания универсальных упрощенных моделей привели к появлению большого количества эмпирического материала в виде индикаторов качества власти, с одной стороны, и теоретических концепций – с другой. Теории развивались, главным образом, в виде ответвлений институционального и неоинституционального подходов.

***Институционалисты рассматривают власть с позиции ее административной эффективности и качества формальных институтов*** (Knack, 2002, Ferguson et all., 2005, Tavits, 2006)[[24]](#footnote-24).

Наибольшую популярность в рамках институционализма в последнее время получил функционалистский подход, который оценивает эффективность власти по достигнутым результатам (government performance) и направлен на совмещение объективных показателей с субъективным восприятием деятельности правительства гражданами. Вызванная необходимостью оценивания работы губернаторской команды после перехода на назначение глав регионов, система оценки показателей деятельности правительства получила признание и в России – именно в рамках этого подхода оценивается деятельность органов власти на данный момент. В основе Методики оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти субъектов РФ (далее – Методики) лежит соотношение вложений и результатов деятельности власти: «эффективность расходования бюджетных средств, динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровень социально-экономического развития региона...» (Методика…, 2007)[[25]](#footnote-25). Однако, основное преимущество Методики становится ее главным недостатком. Обилие статистической информации при недостатке аналитического экспертного мнения и невнимании к политической составляющей – «разграничение полномочий между уровнями власти, влияние финансово-промышленных групп, ситуация на мировой политической арене и муниципальном уровне, невозможность оценки политической и кадровой эффективности» (Туровский)[[26]](#footnote-26) – превращает структурированные данные в набор цифр, ненадежных с точки зрения адекватной интерпретации. С другой стороны, правительство, эффективное с точки зрения административного управления, может быть менее эффективным при решении социально значимых проблем (Tavits, 2006)[[27]](#footnote-27).

Исследователи указывают на сложности в попытке найти такую переменную, которая могла бы оценить деятельность правительства наиболее полно и точно. Один из новейших методов, используемый в измерении эффективности правительства и получивший широкое распространение – мера удовлетворенности граждан политическим курсом, проводимым правительством. Однако эмпирические исследования показывают, что связь между удовлетворенностью гражданами с определенной политикой правительства и объективной оценкой деятельности правительства в данной сфере, не очевидна (Kelly, 2003; Kelly and Swindell, 2002)[[28]](#footnote-28), поэтому при использовании данного индикатора также необходимо делать оговорки.

***Неоинституционалисты рассматривают эффективность правительства в контексте «государство – общество»*[[29]](#footnote-29)*, изучая взаимоотношения между общественными и правительственными институтами.*** В ее рамках выделяются концепция качества власти с точки зрения политического доверия граждан институтам власти и с точки зрения подотчетности органов власти населению. Первый подход в виде положительной связи между доверием институтам и их качеством находит эмпирическое подтверждение (Delhey and Newton, 2005)[[30]](#footnote-30), но вместе с тем, его применимость подвергается критике из-за значительной доли субъективности при ответах респондентов, которые зачастую не застрахованы от ангажированности. Другое направление в неоинституционализме, приобретающее все большую популярность в академической среде, изучает эффективность правительства с точки зрения ее подотчетности (accountability) гражданам. Исследования показывают, что повышение ответственности правительства за свои действия положительно влияет на качество государственных институтов (Adsera et all., 2003)[[31]](#footnote-31).

Эффективность органов власти связывается с политическим участием граждан (Giordano and Tommasino, 2011)[[32]](#footnote-32), которое определяется тем, что Г.Алмонд и С.Верба назвали «гражданской культурой» – ценностями гражданственности, формировавшимися на протяжении длительного периода времени (Алмонд, Верба, 1992 или год выпуска)[[33]](#footnote-33).

Критический обзор существующих подходов к пониманию «эффективности правительства» позволил выяснить, в рамках какого направления будет изучаться работа органов власти в данной работе. В качестве базового определения было взято определение Роберта Патнэма: ***эффективным является такое правительство, которое «ответственно перед своими избирателями и эффективно в обеспечении общественных требований»*** (Патнэм, 1993)[[34]](#footnote-34). Ученый стал первым, кто эмпирически проверил гипотезу о связи эффективности правительства с уровнем гражданского участия и дал начало другим исследованиям.

Таким образом, автор будет опираться на теорию неоинституционализма и изучать эффективность правительства с точки зрения ее подотчетности гражданам. Следующий раздел будет посвящен более подробному описанию того, что значит подотчетная власть.

## Раздел 2. Подотчетность и эффективность правительства

Изучение связи между подотчетностью органов власти и их эффективностью началось с середины прошлого века. Исследования, направленные на выявление того, что может улучшить управление и качество правительства в целом (good government), пришли к выводу, что таким инструментом может служить повышение подотчетности органов власти в виде децентрализации управления в пользу местных органов власти, а также увеличение гражданского участия в процессе принятия решений. Практическое применение данные выводы получили в ходе реформ государственного управления в Швеции 1966 года (Moncrieffe, 1998)[[35]](#footnote-35). С тех пор за довольно короткий период времени концепция прозрачности и подотчетности органов власти получила широкое распространение. Согласно ей, право на информацию, выражаемое в повышении прозрачности действий правительства, должно усилить позиции ячеек гражданского общества, которые в свою очередь повлияют на изменение структуры и функционирования устоявшихся институтов. Между тем, в зависимости от социально-политических условий, в разных государствах реформы давали различный эффект. Если для Зимбабве и Таджикистана в 2002 году они оказались не столь удачны, то Мексика в том же году сделала грандиозный прорыв в повышении эффективности управления, ее опыт был перенят Индией при проведении реформ 2005 года (Moncrieffe, 1998)[[36]](#footnote-36).

Подотчетность рассматривалась в терминах «ответственности» (responsibility), традиционно ограниченной в рамках понимания ответственности должностных лиц перед избирателями. В литературе можно встретить также другое понятие «ответственность» (answerability – “the capacity to demand answers”(Schedler)), которым подчеркивается фундаментальное право граждан на привлечение к ответственности лиц, которые находятся у власти. Понятие «подотчетность» появилось в литературе сравнительно недавно. Согласно определению термина, данному Клэйборн и Мартин это «способность граждан заставлять правительство быть ответственными за выполнение тех программ политического курса, которые были заявлены ими ранее» (Claibourn and Martin, 2007)[[37]](#footnote-37).

Первые измерения подотчетности оценивали ее по степени открытости и прозрачности органов власти в сфере расходования бюджетных средств (Healey and Tordoff, 1995)[[38]](#footnote-38). Это привело к тому, что сегодня нередко понятия «подотчетность» (accountability) и «прозрачность» (transparency) употребляются в качестве взаимозаменяемых, тем не менее, они не являются тождественными[[39]](#footnote-39). Критики политического режима призывают к подотчетности органов власти, в то время как влиятельные элиты – к ее прозрачности. Благодаря прозрачности снижаются коррупционные практики, она позволяет получить более точное представление о проводимом государством политическом курсе. Прозрачность увеличивает лучшее оценивание деятельности правительства, но она является лишь обязательным условием подотчетности. Ключевое отличие понятий состоит в том, что прозрачность и ответственность власти сами по себе, без возможности применения санкций не могут выступать в виде действенных методов улучшения работы власти (Jonathan, 2007)[[40]](#footnote-40), в то время как подотчетность подразумевает наличие таких санкций. Именно подотчетность обеспечивает «согласованность между публичной политикой (public policy) и ее фактической реализацией, и эффективное распределение и использование общественных ресурсов (public resources)» (World Bank, 1992)[[41]](#footnote-41).

***Таким образом, политическая подотчетность определяется конституционной и институциональной структурой государства, при помощи которых граждане формально заставляют органы власти учитывать их нужды. Но вместе с тем, это также часть более широких символических отношений в обществе между государством и гражданским обществом, партийными лидерами и их электоратом, чиновниками и гражданами. Поэтому для оценки взаимосвязи подотчетности правительства с его эффективностью важно понимать, в рамках каких социально-политических условий действует то или иное правительство, то есть необходимо учитывать не только институциональную структуру государства, но также такие характеристики общества, как мотивации граждан на политическое участие и тип политической культуры.***

В демократиях подотчетность органов власти закладывается самим типом политического режима. Институциональные факторы, определяющие структуру политической системы в демократическом государстве, и мотивационные в виде гражданской культуры – в обществе, направлены на обеспечение эффективного функционирования органов власти (Letki, 2006)[[42]](#footnote-42).

Так, благодаря механизму выборов осуществляется представительство, а развитие гражданского общества обеспечивает вовлечение населения в процесс управления и способствует повышению прозрачности действий власти. ***В странах с демократическим режимом и высоким уровнем политического участия органы власти работают лучше, нежели в странах с низким уровнем гражданской культуры в обществе.*** Высказанное и впервые подтвержденное на эмпирических данных Робертом Патнэмом, это утверждение получило дополнительные аргументы в свою пользу в ходе последующих исследований[[43]](#footnote-43).

В их основе лежат рассуждения о качестве власти и ее эффективности, которые приводят исследователя к мысли о том, что ***предоставление общественных благ не является заданной априори функцией государства, и, следовательно, не происходит само собой. Для того чтобы институты правительства обеспечивали предоставление общественных благ и услуг, на них должно осуществляться общественное давление.*** В демократиях правительства работают лучше, поскольку гражданственные сообщества являются более эффективными в том, чтобы оказывать давление на правительство, требуя предоставления большего объема общественных благ и услуг (Tavits, 2006)[[44]](#footnote-44).

Более того, было отмечено, что политическое участие оказывается влияющим на деятельность власти лишь в тех сферах, в которых граждане имеют личную заинтересованность (Jackman and Miller, 1998)[[45]](#footnote-45). ***Таким образом, в демократических политических режимах повышение ответственности правительства рассматривается как обязанность граждан, в надлежащем исполнении которой заинтересованы, в первую очередь, они сами***.

Тем не менее, даже в государствах с авторитарным политическим режимом политическая подотчетность является действенным инструментом повышения эффективности правительства. Одним из ключевых каналов повышения ответственности народных представителей являются выборы. Исследования показывают, что существование механизма выборов хотя бы на самом низовом уровне помогает увеличить подотчетность правительства и в недемократических политических режимах (Li, 2011; Martinez-Bravo et. al, 2011; Wang and Yao, 2007; Zhang et. al, 2004)[[46]](#footnote-46).

Нетрудно понять, что автократические режимы могут не иметь стимулов, чтобы проводить честные выборы. Более того, даже если процедуры выборов исполнены в соответствии с нормами, избранные должностные лица могут де факто не иметь власти выражать волю их избирателей, поскольку власть захвачена существующими элитами (Acemoglu and Robinson, 2008)[[47]](#footnote-47). Между тем, есть мнение, что ***автократическое правительство будет проводить ту политику, которая удовлетворит требования граждан хотя бы для того, чтобы предотвратить общественные недовольства.*** Так, наличие вышестоящего недемократического правительства не препятствует осуществлению подотчетности органов власти в том государстве, где общество обладает высоким уровнем способности к коллективным действиям и ценит нормы морали (Martinez-Bravo et all., 2011)[[48]](#footnote-48).

***Таким образом, в автократиях, где механизм повышения подотчетности представителей власти с помощью выборов не работает, гражданская подотчетность становится каналом неформальной подотчетности, ограничивающим аморальное поведение политиков***[[49]](#footnote-49).

Данные выводы говорят о том, что на подотчетность правительства оказывают влияние не только институциональные факторы, присущие государству, но также мотивации общества в целом, выражающиеся в его потенциале на активное политическое участие и способностью к коллективным действиям. Между тем, какие из факторов являются определяющими, вызывают дальнейшие споры в академической среде. Остановимся на них подробнее.

# Глава 2 . Факторы, влияющие на подотчетность правительства. Теоретический обзор и эмпирическая проверка гипотез.

## Раздел 1. Связь институциональных и мотивационных факторов с подотчетностью правительства. Теоретический обзор и постановка проблемы

**Институциональные факторы**

Институциональная структура государства является одной из ключевых объясняющих переменных в выявлении уровня политической активности (Lijphart, 1999; Wilensky, 2002).

Она может рассматриваться в двух плоскостях:

А) модель местного самоуправления, выборы и партийная система;

Б) информационно-коммуникационные системы (e-government, портал предоставления госуслуг) и существующие институты участия (participatory institutions – публичные слушания, обращения в органы власти), направленные на повышение открытости власти и упрощения взаимодействия между органами власти и гражданами.

Рассмотрим каждый блок и его составляющие по отдельности.

***Модель местного самоуправления, выборы и партийная система***

Залогом эффективного правительства являются избранные представители, которые ответственны перед населением. Ранее исследователи были единодушны во мнении о том, что регулярные выборы гарантируют эту подотчетность, и эффективность демократической системы зависит от характера этих выборов и их регулярности (Moncrieffe, 1998)[[50]](#footnote-50). Сегодня вышеуказанное утверждение является спорным. Ученые говорят о том, что механизм выборов сам по себе не может побуждать правительства действовать ответственно по отношению к избирателям (Przeworski and Strokes, 1995, Schedler, 2006)[[51]](#footnote-51). Во многих государствах демократического транзита повышение ответственности власти посредством механизма выборов блокируется на начальном этапе. Данное явление получило название электорального авторитаризма. Электоральный авторитаризм – это политическая система, которая объединяет электоральную состязательность с элементами принуждения и манипуляции для того, чтобы обеспечить стабильность режима (Schedler, 2006; Lust-Okar and Ghandi, 2009)[[52]](#footnote-52).

Правительства в таких режимах сталкиваются с проблемой внутриэлитной консолидации и массовой поддержки правящей элиты в виде голосования (Langston, 2006; Smyth et. al., 2007)[[53]](#footnote-53), поэтому на федеральном и региональном уровне выборы сводятся к формальному выполнению процедур. Между тем на уровне местных выборов проявления электорального авторитаризма оказываются гораздо слабее, что рождает конкурентную политическую среду при формировании местного правительства. Исследования показывают, что ***конкурентная политическая среда является основным каналом повышения подотчетности местных органов власти*** (Boix and Posner, 1998)[[54]](#footnote-54).

Большое влияние на политическую конкурентность оказывает модель местного самоуправления. «Выбор модели в значительной степени определяет эффективность функционирования муниципальных органов, их подотчетность населению и характер взаимоотношений с государственными органами субъектов Федерации» (Слатинов, 2009)[[55]](#footnote-55). В Российской Федерации закон о местном самоуправлении (131-ФЗ) дает свободу выбора между моделями МСУ:

**«Модель №1.** Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию.

**Модель №2.** Глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет его; глава администрации (сити-менеджер) нанимается представительным органом по результатам конкурса, проведенным комиссией, образованной представительным органом. Треть состава комиссии назначает представительный орган субъекта РФ.

**Модель №3.** Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган. Глава администрации нанимается представительным органом по результатам конкурса, проведенным комиссией, образованной представительным органом. При этом треть состава комиссии назначает представительный орган субъекта РФ»[[56]](#footnote-56).

Наиболее демократичной и эффективной с точки зрения управления из всех моделей представляется первая. Зарубежные исследователи единодушны во мнении о том, что прямые выборы мэра значительно увеличивают его подотчетность, и улучшают работу правительства в целом (M. Tavits, 2006; Cusack, 1999; Svara, 1990)[[57]](#footnote-57).

Исследования, проведенные на примере Германии и США, показывают, что прямые выборы мэра, имеющего право вето над местным правительством, является значимым предиктором инновационности политического курса, оказывают влияние на результаты деятельности правительства и показатели удовлетворения граждан местными органами власти (Cusack 1999; Svara 1990). Избранный на основе прямых выборов мэр рассматривается людьми как подотчетный в большей степени, нежели назначенный. Избранный мэр может выстраивать более четкую линию подотчетности гражданам, ему легче транслировать требования граждан правительству. В муниципальном образовании, управляемом коллегиальным органом, линии подотчетности размываются, органы власти становятся менее доступны для избирателей. Особенно это касается тех групп населения, которые менее всего представлены в парламенте. ***Мэры с сильной властью и гораздо бОльшим политическим влиянием будут более чувствительны к запросам населения, нежели мэры с меньшей властью, поскольку власть первых целиком зависит от воли избирателей*** (Tavits, 2006)[[58]](#footnote-58).

Немного другая ситуация наблюдается ***в недемократиях***. Как показывают исследования российских региональных политических режимов, выбор первой модели управления в областных центрах был обусловлен ослаблением моноцентрического режима в регионах и фрагментированностью элит, выступающих в роли основных политических игроков (Слатинов, 2009)[[59]](#footnote-59).

Между тем, ***отсутствие консолидированности в правительстве, являющееся основной причиной его слабости, может положительно сказаться на подотчетности избранных органов власти.*** Пока элиты скоординированы, сложно создать условия для конструирования базы для гражданских прав, и, следовательно, для консолидации автономных организаций и групп граждан для повышения мониторинга за деятельностью власти (Fox, 1996)[[60]](#footnote-60).

Снижение качества местного самоуправления вследствие коррупционности и низкой квалификации должностных лиц в Китае подтолкнуло центральное правительство к проведению реформ, согласно которым, назначаемый ранее глава муниципального образования, начал избираться. В результате этого была создана конкурентная среда и, благодаря зависимости пребывания мэров на посту от результатов их деятельности, в большинстве муниципальных образований реформы привели к повышению ответственности власти перед избирателями и улучшению управления (Teets, 2008; Li, 2011)[[61]](#footnote-61).

Большую роль при децентрализации полномочий играет финансовый контроль. Так, ***высокие налоги повышают автономность муниципального образования*** от регионального и федерального правительства, но ведут к росту социальной напряженности. Вместе с тем, на примере Китая было показано, что централизованное федеральное (региональное) финансирование социальных программ является препятствием для повышения подотчетности местного правительства (Teets, 2008)[[62]](#footnote-62). В Тайване слабость правительства в условиях экономической нестабильности положительно сказалась на подотчетности муниципальных органов власти, поскольку пребывание в должности чиновников зависело от их способности удовлетворить социальные нужды населения в условиях ограниченности ресурсов (Yap, 2011)[[63]](#footnote-63).

***Таким образом, можно прийти к «промежуточному» выводу о том, что в недемократических политических режимах первая модель оказывается эффективной с точки зрения повышения подотчетности органов власти гражданам при условии, что избираемые местные органы власти слабы, они имеют широкие полномочия и определенную финансовую самостоятельность.***

Наиболее широкое применение в российской практике получила вторая модель. Это объясняется тем, что она отвечает логике выстраивания вертикали власти и последовательного исключения населения из процесса принятия политических решений. Зачастую ее внедрение происходит под давлением региональных органов власти на местные советы и без учета мнений горожан (Глазычев, 2011)[[64]](#footnote-64).

Подотчетность органов власти жителям снижается, однако при фактическом абсолютном доминировании вертикальной подотчетности, она не может дать положительный эффект в пользу улучшения качества муниципальных органов власти. Согласно опросу государственных служащих и глав муниципальных образований, 43 % должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих оценивают социально-экономическую ситуацию на территории своих муниципальных образований как благоприятную, нормальную; каждый второй видит в ней элементы социальной напряженности (Мерсиянова, 2008)[[65]](#footnote-65). Одной из причин снижения качества власти на местном уровне является отсутствие децентрализации полномочий, которую провели за рубежом при столкновении со схожей проблемой. На данный момент в ведении федерального уровня насчитывается 900 государственных услуг (функций), регионального – 120, а муниципального – всего 60. Потенциал российского местного самоуправления не реализуется вследствие:

1. «высокой зависимости от региональных и федеральных органов власти из-за недостатка средств в местных бюджетах;
2. незаинтересованности чиновников (зарплата чиновников не зависит от благополучия населения);
3. дефицита гражданских инициатив, идущих снизу;
4. дефицита обратной связи в виде оценки эффективности работы местной власти населением» (Зевина, Ковалевский, Макаренко, Максимов, 2009; Глазычев, 2011)[[66]](#footnote-66).

Эксперты в области местного самоуправления в России признают, что демократизация процессов на местном уровне видится в качестве одного из самых рациональных решений оптимизации работы государственных служащих и повышения качества предоставления общественных благ и услуг (Глазычев, 2011)[[67]](#footnote-67). Зарубежные эксперты также склоняются к необходимости перехода от разработки методики оценки работы правительства к повышению информационного оттока «снизу» и процессам демократизации на местном уровне (Julnes P. de Lancer, 2006)[[68]](#footnote-68). На данный момент для федеральной власти актуализируется проблема выстраивания более ясных механизмов подотчетности избранных мэров перед законодательным органом, который наделен правом отправления глав муниципальных образований в отставку[[69]](#footnote-69). Однако, де-факто ***законодательное закрепление получил механизм вмешательства исполнительной власти региона в местное самоуправление.*** Согласно законодательству, помимо депутатов право инициирования вопроса об отрешении от должности главы муниципалитета имеет высшее должностное лицо субъекта федерации. ***Так, существенно меняется «линия подотчетности глав муниципальных образований представительным органам» в сторону повышения подотчетности вышестоящему органу власти.***

Между тем, согласно концепции государственной политики развития МСУ в РФ субъектом осуществления управления выступает «местное сообщество» (Проект основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации, 1999)[[70]](#footnote-70).

Этим понятием обозначают «группу людей в природной окружающей среде с географическими, политическими и социальными границами и достаточно развитым общением друг с другом, которая взаимодействует на определенной территории для достижения совместно разделяемых целей» (Генисаретский, 1999)[[71]](#footnote-71).

На него делал акцент и один из основных разработчиков российского Закона о МСУ А. А. Замотаев в своем неофициальном переводе текста Европейской хартии местного самоуправления. Вместо «органов местного самоуправления», как это указано в официальном переводе[[72]](#footnote-72) он использовал местные сообщества в качестве субъекта управления (Замотаев, 1996)[[73]](#footnote-73). Сами органы местного самоуправления (87% должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих) также связывают «возможности улучшения социально-экономической ситуации в своем муниципальном образовании с активизацией участия населения в решении вопросов местной жизни»[[74]](#footnote-74).

***Таким образом, именно местное сообщество выступает в виде основного субъекта осуществления гражданской подотчетности местного правительства и повышения качества предоставления общественных благ и услуг органами местного самоуправления.***

Здесь важно отметить, что активное политическое участие играет существенную роль в обеспечении подотчетности и эффективности власти. ***Исследования избирательного процесса и явки на выборы утверждают о положительной взаимосвязи между верой в ответственность правительства и внешней эффективности его деятельности и участием.*** (Rosenstone and Hansen 1993; Brady, Verba, and Schlozman 1995). Однако характер партийной системы во многом определяет стиль взаимодействия власти и общества и связан с политической активностью граждан (Blais, Blake, and Dion 1996), и в случае недемократических систем, скорее всего, даже в большей степени. Поэтому в случае стран с электоральным авторитаризмом нужно рассматривать такие характеристики, как институционализация партийной системы и уровень партийного плюрализма.

***Таким образом, при построении модели для проверки гипотезы о влиянии институциональных факторов первого блока, необходимо учесть:***

* модель местного самоуправления
* уровень финансовой самостоятельности муниципального образования
* уровень партийного плюрализма
* поддержка правящей партии **(процент голосов за «Единую Россию» на выборах)**
* явка на выборы

***Информационно-коммуникационные системы и институты участия***

Способность осуществлять влияние прямо (увеличивая подотчетность должностных лиц при исполнении своих функций и способствуя гражданскому участию при принятии политических решений) и косвенно (выдавая информацию, которая может быть полезной избирателям при голосовании), позволяет назвать концепцию «электронного правительства» лучшим инструментом бюджетной прозрачности, подотчетности и гражданского участия в политике, существующим на сегодняшний день[[75]](#footnote-75).

В данной работе все информационно-коммуникационные технологии мы будем объединять под понятием «электронное правительство (e-government)», опираясь на определение Спречера. Он определяет «электронное правительство» как «любые информационные технологии, используемые для того, чтобы упростить и облегчить коммуникацию между правительством и избирателями, бизнесом и другими правительственными структурами» (Sprecher, 2000, p. 21)[[76]](#footnote-76).

При использовании этого понятия важно понимать, что «электронное правительство» - это не заменитель привычного правительства, а новый способ осуществления взаимодействия органов власти с гражданами, цель которого – повышение эффективности предоставления государственных услуг (Андрианов, 2010)[[77]](#footnote-77).

Внедрение в управление технологий электронного правительства продиктовано стремлением к последующему переходу от концепции «электронного правительства» (e-government) к «электронному управлению» (e-governance). Использование ИКТ позволяет увеличить прозрачность при подготовке и принятии политических решений и законодательных актов; существенно упростить необходимые государственные процедуры при предоставлении государственных услуг и уменьшить возможности для коррупционных действий[[78]](#footnote-78).

Именно поэтому во многих странах в основе административных реформ, одна из целей которых – ***внедрение практик публичного управления***, заложена идея разработки и развития «электронного правительства».

В России концепция создания «электронного правительства» до 2010 года[[79]](#footnote-79) предполагала, что благодаря ее реализации повысится качество и быстрота предоставления государственных услуг, и это будет иметь положительные последствия в виде увеличения общего уровня доверия населения к правительству и государству в целом. Зарубежные исследователи также говорят о том, что «электронное правительство» имеет потенциал увеличения публичного доверия и подотчетности государственных институтов. Берман пишет о том, что вовлечение граждан в управление посредством информационных технологий способствует улучшению публичного доверия к правительству. Сокращение расстояния между правительством и гражданами позволяет последним осознавать свою способность участвовать при принятии политических решений (Berman, 1997). Вместе с тем, анализ реализации концепции «электронного правительства» в России выявил, что все внимание было уделено созданию универсальной информационной инфраструктуры госуправления, при этом не реформировались взаимоотношения власти, общества и представителей бизнеса[[80]](#footnote-80).

В качестве главной причины того, почему в России не работает система «***электронного муниципалитета»***, эксперты называют то, что, «несмотря на общественный посыл стать эффективными, в первую очередь для гражданского общества, в России государственные структуры тратят много усилий на облегчение работы, прежде всего, для государственных служащих» (Стырин)[[81]](#footnote-81).

Основной причиной этого является финансовая несамостоятельность муниципалитетов и отсутствие документа, в котором был бы детально прописан перечень предоставляемых муниципальными органами услуг. Последнее обстоятельство связано с отсутствием четко разграниченных полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровня и муниципальных органов власти. Также необходимо отметить то, что многие органы местного самоуправления переходят на новый формат работы исходя из личного понимания о том, как это должно быть, что приводит к лишним расходам при дальнейшей необходимости перестройки системы для обеспечения связи с другими федеральными, региональными и муниципальными электронными системами. Отсутствие единых стандартов и координации между разными уровнями власти, вызванные неясностями в законодательстве приводят к тому, что самые востребованные с точки зрения граждан муниципальные услуги не получают своего развития (Андрианов)[[82]](#footnote-82).

***То есть для того, чтобы идея «электронного правительства» сработала, необходимо поменять фокус внимания от удовлетворения нужд государственных ведомств на непосредственное удовлетворение потребностей населения.***

Концепция «электронного правительства» в России не смогла стать каналом увеличения публичности управления, но она осуществила важный процесс внедрения ***Интернета в повседневную жизнь населения, которое способствовало созданию институтов участия (participatory institutions), существенно повышающих возможности граждан влиять на общественно-политические процессы. Публичность, которая достигается с помощью сети Интернет, обеспечивает прозрачность фискальной политики и распределение бюджета, которые являются основой подотчетности и ответственности власти* (**Justice et all., 2006**)[[83]](#footnote-83)*. На данный момент Интернет-пространство становится основным каналом взаимодействия между представителями власти и включенными в политику гражданами.***

Пользователи Интернета могут влиять на деятельность муниципальных органов власти при помощи определенных «каналов», которые будут раскрыты ниже.

***Первым каналом повышения подотчетности муниципальных органов власти при помощи сети Интернет является повышение прозрачности бюджетной системы при помощи опубликования данных в открытом доступе.*** Первый публичный доступ к данным появился в США в начале XX века (New York Bureau of Municipal Research (BMR))[[84]](#footnote-84), но из-за сложности восприятия представленной информации, он оказался полезным только для экспертов. Сегодня информационные технологии и публичные базы данных позволяют любому пользователю Интернета ознакомиться со статистическими материалами, что способствует облегчению получения информации и способствует повышению интереса к политическим процессам.

***Вторым каналом является повышение ответственности муниципального правительства в терминах «answerability» –*** Интернет упрощаетвозможность прямого обращения к представителям органов власти. Сюда же стоит отнести ***повышение ответственности правительства в терминах «commitment»*** при реализации основных функций муниципальных органов власти при помощи портала предоставления государственных услуг[[85]](#footnote-85). Подача обращений в электронном виде существенно увеличивают эффективность работы органов власти. На данный момент перевод услуг в электронный вид носит очаговый и непоследовательный характер, но дает ощутимые результаты в тех муниципальных образованиях, где она реализуется (образцовые примеры – республика Татарстан, Свердловская область).

***Третий канал повышения подотчетности муниципального правительства с точки зрения повышения публичности управления –*** это увеличение каналов участия граждан в процессе принятия общественно значимых решений.К последним относятся вопросы распределения бюджета, строительства, благоустройства города, общественного транспорта, ЖКХ и т.д. Рассмотрение подотчетности только через процесс выборов изучает влияние на политические процессы рядового избирателя, а не активного гражданина. Недостаток выборов в том, что это разовое действие, в то время как гражданская активность и политическая грамотность ориентируется на текущую ситуацию. Концепции, основанные на электоральном анализе, не учитывают политическую и социальную способность граждан объединяться, игнорируют существование таких институтов, как общественные слушания, институты участия, то есть потенциал гражданской подотчетности как давления, оказываемого на органы власти некоммерческими организациями и политически активными гражданами для того, чтобы избранные должностные лица подчинялись верховенству закона.

Действие институтов участия основано на возможности и способности граждан осуществлять непосредственный вклад в управленческий процесс. В его основе лежит право принимать решения на основе доступа к информации; публичное обсуждение проблемы и контроль над последующей реализацией программы по ее решению. Важность институтов участия в том, что в них заложен потенциал контроля деятельности администраций мэрий, возможность граждан избирать своих представителей и определенный политический курс, также они являются основой для мобилизации граждан при вовлечении в политические процессы. Если общественные организации скорее осуществляют контроль или становятся медиаторами между отдельными гражданами и новыми институтами принятия решений, то публичные слушания по распределению бюджета наглядно демонстрируют, как жители становятся теми, кто принимает решения, а не просто наблюдает или избирает своего представителя.

Исследование, проведенное на примере местных органов власти в Бразилии, показывает, как рост институтов участия на муниципальном уровне положительно повлиял на работу органов власти. Этому способствовало расширение доступа граждан к возможности влияния на процесс принятия решений, и право быть вовлеченными в деятельность по контролю и надзору действий власти в сфере составления бюджета (Wampler, 2004) [[86]](#footnote-86).

В Бразилии институты участия появились сверху с целью преодолеть политические и социальные проблемы, такие как низкий уровень подотчетности, неэффективность при предоставлении социальных услуг, коррупционность чиновников. В качестве образцового примера автор приводит Порто Алегре, где граждане получили право принимать решения по общим направлениям политического курса. Получение доступа к технической и финансовой информации помогло жителям в процессе публичного обсуждения проблемы и принятия решения. В итоге реализация программы из политической деятельности трансформируется в административную работу. Также после обсуждения с одобрения граждан составляется список общественных инициатив для решения той или иной задачи, финансирование на реализацию которой обеспечивается из средств муниципального бюджета.

В качестве наиболее успешного проекта, который охватывает практически все регионы России, можно привести информационную систему публичного общения граждан с организациями «Демократор.ру»[[87]](#footnote-87). Она позволяет «коллективно готовить, обсуждать, поддерживать и публично размещать в «Демократоре» обращения с последующей их доставкой в электронном виде адресату, дает возможность оценивать качество ответов организаций на публичные обращения; становится базой статистических и аналитических данных по работе организаций с обращениями граждан. Для муниципальных органов власти данный ресурс полезен тем, что он позволяет «осуществлять контроль над деятельностью подконтрольных структур по работе с обращениями граждан; курировать и оказывать помощь гражданам и подотчетным организациям при решении проблем, дает возможность проведения опросов и публикации объявлений на подконтрольной территории»[[88]](#footnote-88).

Развитие Интернета стало основой для появления таких институтов в отдельных муниципальных образованиях. В качестве успешного примера работы общественного контроля можно привести улучшение транспортного обслуживания в Перми («Гражданский контроль»), благоустройство территории («Народный контроль» в Екатеринбурге), решение жилищно-коммунальных проблем («РосЖКХ») и проблем дорожного хозяйства («РосЯма», daisignal.ru). Еще одним успешным примером является Томская городская палата общественности — ТГПО. Опыт ТГПО заслуживает особого внимания, поскольку является примером успешной реализации принципа независимости в сочетании с огромным авторитетом палаты и конструктивным сотрудничеством с властью, что позволяет решать многие проблемы города Томска и близлежащих районов Томской области.

***Четвертый канал, с помощью которого Интернет осуществляет мобилизацию граждан на активные действия по непосредственному повышению подотчетности органов власти – социальные сети.*** Акции протеста против фальсификации выборов 2011 года, имевших место быть во многих городах России и приведшие к дальнейшему усилению политической активности граждан, стали предметом изучения политологов и политэкономистов (Smith et all., 2012[[89]](#footnote-89); Polishchuk and Makar’in, 2012[[90]](#footnote-90)). Их исследования опираются на тезис о том, что если катализаторами протестных настроений послужили некоммерческие организации, осуществляющие наблюдение за процедурами выборов («Голос», «Гражданин Наблюдатель»), то социальные сети (Twitter, Facebook, ВКонтакте) стали площадкой для обсуждения политических процессов и координации действий граждан для дальнейших действий.

***Таким образом, информационно-коммуникационные системы стали инструментом создания и развития институтов участия граждан в общественно-политических процессах. Поэтому при проверке гипотезы о влиянии институциональных факторов также необходимо учесть***

* долю постоянных и нерегулярных пользователей сети Интернет.

Институциональные условия оказывают определяющее воздействие на то, как осуществляется предоставление общественных благ и услуг, поскольку они задают правила игры, в рамках которых вынуждены действовать местные органы власти. Однако, как показывают эмпирические исследования и исторический опыт, их существование само по себе недостаточно для того, чтобы обеспечить эффективность работы муниципальных органов власти. Повышение качества работы местных органов власти в недемократических режимах ученые связывают с усилением их подотчетности гражданам. Поскольку в качестве ключевого актора осуществления гражданской подотчетности выступает местное сообщество, большая роль отводится изучению факторов, которые мотивируют граждан на политическое участие. Рассмотрим их подробнее.

**Мотивационные факторы**

Мотивационные факторы, влияющие на повышение подотчетности органов власти – это факторы, которые влияют на способность и готовность местного сообщества на коллективное действие, и политическое участие.

Тогда становится важным понять, есть ли в обществе достаточно ресурсов для того, чтобы заставить правительство реагировать на требования общества. Мотивацию на политическое участие исследователи связывают с уровнем социального капитала в обществе. Его измерение помогает определить, насколько местное сообщество готово решать проблемы самостоятельно или требовать их решения от правительства в том случае, если общество не в состоянии или не желает делать это самостоятельно.

Социальный капитал – это «особенности социальной организации (принципы, нормы, структуры), которые способны упрочить эффективность осуществляемых обществом координированных действий»[[91]](#footnote-91). Целью объединения граждан становится выражение своих интересов и предпочтений, а также требований правительству посредством политического участия (Putnam 1993[[92]](#footnote-92); Knack 2002[[93]](#footnote-93)). Объединению людей в форме их коллективной деятельности способствуют доверие и нормы взаимовыгодности от вовлеченности в работу организации или точечного (разового) участия в определенной акции, которые усиливаются в зависимости от повышения вероятности продолжения социальных отношений.

***Идея, получившая наибольшую популярность в академической литературе, звучит следующим образом: степень подотчетности местных органов власти в сфере обеспечения общественных благ и услуг связана с политической активностью граждан и уровнем социального капитала в обществе.***

Эмпирическое исследование Роберта Патнэма[[94]](#footnote-94), проведенное на примере регионов Северной и Южной Италии, выявило наличие сильной связи между существованием социального капитала и ответственностью (responsiveness) правительства. В соответствии с его гипотезой, плотность определенных типов сетей усиливает коллективное действие и способность общества выражать свои требования правительству, и обеспечивает лучшее управление. Исследование, проведенное на примере российских городов, показало, что гражданская культура и открытый социальный капитал повышают подотчетность правительства, снижая возможности для злоупотребления властью и таким образом, улучшая качество управления (Menyashev, 2011)[[95]](#footnote-95).

Нижеуказанные тезисы помогают раскрыть идею о том, как социальный капитал повышает подотчетность правительства.

***Тезис первый. Социальный капитал имеет положительное влияние на деятельность правительства (Boix and Posner, 1998)*[[96]](#footnote-96)*.***

Исследователи утверждают, что хорошее правительство зависит от способности граждан заставлять избранных представителей быть ответственными за качество управления. Наличие социального капитала в обществе превращает людей в «потребителей политики» (sophisticated consumers of politics), которые следят за деятельностью правительства, поэтому в сообществах с высоким уровнем социального капитала политическая подотчетность выше, что приводит к улучшению деятельности правительства.

В муниципалитетах с более высоким уровнем социального капитала наблюдается более качественное предоставление общественных благ муниципальными органами власти (Tavits, 2006) и более прозрачный финансовый менеджмент (Coffe and Geys, 2005)[[97]](#footnote-97). Это происходит вследствие того, что социальный капитал увеличивает чувство гражданской ответственности (civic morality) за получение или неполучение общественного блага (Letki, 2006). Такое чувство ответственности рождается через вовлечение в дела местного сообщества и работу общественных организаций (Brehm and Rahn, 1997[[98]](#footnote-98); Putnam, 1995; Letki, 2006).

***Тезис второй. Подотчетность органов власти повышается в том случае, если граждане способны преодолеть проблему коллективных действий (Jottier and Heyndels, 2010)*[[99]](#footnote-99)*.***

Ученые говорят о том, что благодаря наличию социального капитала в обществе, снижаются затраты на получение информации о деятельности правительства, что позволяет гражданам более близко осуществлять мониторинг над деятельностью правительства. Они рассматривают социальный капитал как ресурс, который увеличивает вероятность голосовать рационально (инструментально), а не иррационально (экспрессивно) и, таким образом, повышать подотчетность правительства. Они находят положительную связь между качеством правительства во фламандских муниципалитетах и результатами выборов за 2000-2006 годы. В муниципалитетах с высоким уровнем социального капитала такая связь оказывается сильнее.

***Тезис третий. Благодаря организационной способности социального капитала повышается вероятность политического участия, и это положительно сказывается на качестве правительства (Andrews, 2011)*[[100]](#footnote-100)*.***

Отсылая к работе Дж. Коулмана (Coleman, 1988)[[101]](#footnote-101), исследователь говорит о том, что благодаря сетям отношений между людьми, живущими на одной территории, в сообществе накапливается большой объем материальных, культурных и человеческих ресурсов, который может быть мобилизован для общезначимых целей. В качестве одной из таких целей Эндрюс называет улучшение процесса принятия решений местных органов власти и предоставления общественных благ и услуг (Andrews, 2011)[[102]](#footnote-102). Наличие организаций внутри местного сообщества повышает политическую осведомленность граждан (Claibourn and Martin, 2007)[[103]](#footnote-103) и побуждает интерес к участию местных жителей в общественно-политических процессах, и таким образом влияет на деятельность правительства. Политическое участие может быть явным (manifest) и латентным (latent). Явное политическое участие проявляется тогда, когда люди идут на выборы. Латентное политическое участие можно видеть в том, что вовлеченность в общественную деятельность может иметь значительные последствия для будущих активных политических действий, связанных с личной заинтересованностью в политических и социальных процессах (Ekman and Amna, 2009)[[104]](#footnote-104).

Связь между политическим участием и уровнем социального капитала ученые также раскрывают через показатель явки на муниципальные выборы. Высокая явка демонстрирует заинтересованность в общественных делах и активную вовлеченность в дела обеспечения общественного блага (Andrews, 2011).

В обществах с низким уровнем социального капитала, где не преодолевается проблема коллективной мобилизации, предоставление социальных услуг и благ остается невыполненным, или оно выполняется в интересах определенных социальных групп, которые оказываются более скооперированными и могут осуществлять давление на правительство для реализации своих узкогрупповых интересов.

Здесь важно отметить то, что согласно выводам межстрановых исследований, ***социальный капитал негативно коррелирует с государственным регулированием*** (Aghion et all., 2010). ***Если уровень социального капитала в обществе низок, то есть люди не могут сами принимать участие в управлении и решать общественно значимые проблемы, они управляются при помощи государства***. Так, в исследовании Е. Журавской, М. Эллер и И. Денисовой «Что россияне думают о демократическом транзите?» (Denisova et all., 2010)[[105]](#footnote-105) поднимается вопрос о парадоксе, который возникает в странах, находящихся в состоянии демократического транзита. Они пишут о том, что, с одной стороны, граждане критикуют существующие политические институты как коррумпированные, но с другой – обладая низким уровнем социального капитала и не способные к самостоятельному решению общественно-значимых проблем, они требуют сильного государственного регулирования. Это объясняется как результат процессов, происходивших в посткоммунистических государствах в 1990-е годы, в ходе которых сильно поменялась культурная общественная среда (Задорин, 2010)[[106]](#footnote-106).

 Отсутствие чувства гражданственности в обществе приводит к увеличению его регулирования, что способствует распространению коррупции среди должностных лиц и низкой эффективности правительства (Aghion et all., 2010)[[107]](#footnote-107).

Между тем, необходимо понимать, что социальный капитал основан на тесных связях, поэтому на более этнически однородных и плотно заселенных территориях наблюдается лучшее правительство (Fox, 1996)[[108]](#footnote-108). Этническая фракционализация и низкая плотность расселения, напротив, негативно влияют на интенсивность мониторинга за деятельностью власти.

Вышеуказанные исследования говорят о том, что, возможно, институциональные факторы не являются определяющими при повышении эффективности работы местных органов власти. Горизонтальная подотчетность подразумевает широкое включение граждан в дела управления и возможность контролировать органы власти на качество исполнения их функций. Поэтому необходимо проверить гипотезу о влиянии мотивационных факторов на подотчетность местных органов власти. В качестве мотивационных факторов будут использованы следующие показатели:

* уровень социального капитала
* уровень доверия
* показатель готовности к коллективным действиям
* показатель протестного настроения
* показатель взаимодействия власти и общества

Также было решено сделать акцент на таких формах участия, как деятельность в неправительственных организациях. Это связано с тем, что зачастую они выступают организатором мероприятий, направленных на повышение подотчетности органов власти. Система общественного контроля над действиями правительства была заложена в Концепции административной реформы еще в 2005 году. Однако ее амбициозные цели по «постепенному превращению оставшейся по сути советской, государственной службы в действительно публичную администрацию»[[109]](#footnote-109) до сих пор не осуществлены. Одна из задач реформы – «развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти[[110]](#footnote-110)», говорит о том, что деятельность по повышению общественного контроля ложится на плечи неправительственных и некоммерческих организаций.

Главной особенностью НКО является ее ориентирование не на получение прибыли. Они создаются «для достижения социальных и благотворительных целей…, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ»[[111]](#footnote-111). Это необходимо отметить постольку, поскольку, по мнению автора, не любая организация[[112]](#footnote-112) осуществляет функции общественного контроля и оказывает влияние на процесс принятия политических решений.

Это может быть вызвано следующими причинами:

1. Организация не осуществляет общественный контроль, так как существует в сфере, параллельной государству – примером могут служить религиозные объединения, союзы художников и литераторов.
2. Организация не имеет своей целью влияние на правительство, а создается исключительно для решения точечных, локальных и узкогрупповых проблем.
3. Организация не может осуществлять общественный контроль, так как создается по государственной инициативе и полностью подконтрольно ему.

Таким образом, для того чтобы понимать, какие типы организаций взаимодействует с государством, необходимо учесть правовые и политические условия, в рамках которых они создавались и действуют. Если правовое положение некоммерческой организации регулируется по единому закону[[113]](#footnote-113), то практики формирования организаций могут различаться.

Организации могут создаваться «снизу» – по инициативе граждан, или массово «сверху». Примером последнего варианта могут служить товарищества собственников жилья[[114]](#footnote-114). НКО могут получать государственную поддержку «в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты)»[[115]](#footnote-115), что также сказывается на их взаимоотношениях с правительством.

Таким образом, некоммерческие организации могут преследовать разные цели и выполнять разные функции:

1. лоббирование интересов определенных социальных групп;
2. аутсорсинг организациям функций исполнительных органов власти;
3. сотрудничество негосударственных и правительственных институтов в решении общих задач.

В зависимости от политических условий, при которых создавался институт, и целей, которые она перед собой ставит, существуют различные способы взаимодействия НКО с государством. В работе были рассмотрены некоторые формы организаций, для того, чтобы понять, какие из них могут осуществлять общественный контроль и каковы пространственные и финансовые рамки, в пределах которых они могут это делать.

Организационно-правовые формы *общественных объединений* разнообразны: общественные организации, движения, фонды, учреждения, органы общественной самодеятельности, политические партии, а также религиозные объединения. *Общественные организации* охватывают широкий спектр узкогрупповых сфер деятельности (начиная с добровольного пожарного общества и заканчивая обществом слепых), *общественные движения*, прежде всего, преследуют «социальные, политические и иные общественно полезные цели»[[116]](#footnote-116).

Наибольший интерес из всех форм НКО в рамках данной работы представляют *органы территориального общественного самоуправления*. Фокусирование внимания на ТОС связано с тем, что этот тип организации выступает в качестве основного субъекта выражения интересов жителей в наиболее проблемной **для местных органов власти** сфере – сфере ЖКХ.  *В частности,* организации территориально-общественного самоуправления создавались и поддерживались государственными структурами в процессе реформирования сферы ЖКХ[[117]](#footnote-117). Возникают разные определения того, чем являются ТОС – органом власти или общественной организацией. Согласно законодательству, ТОС – это форма власти, которая осуществляется непосредственно народом, «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»[[118]](#footnote-118). Ключевой характеристикой ТОС является юридическая «оформленность» локальных организаций жителей.

По мнению автора, наиболее полное определение ТОС дает И.Шомина, поскольку она в своем определении раскрывает все функции ТОС: «форма соорганизации жителей для **самопомощи**, **защиты** и **продвижения их интересов**, реализуемых по месту совместного проживания»[[119]](#footnote-119). Одним из значимых полномочий ТОС является право вносить в органы МСУ законопроекты, которые обязательны к рассмотрению. Территория ТОС обширна – начиная от многоквартирных жилых домов заканчивая городскими микрорайонами[[120]](#footnote-120). ТОС интересны тем, что они охватывают широкий круг вопросов, связанных непосредственно с работой с населением – социальный патронаж, благоустройство территории, работа с жалобами населения, экспертиза строительных объектов, проведение различных культурных и спортивных мероприятий. Население вовлекается в процесс принятия решений, касающийся непосредственно их дома – для реализации инициативы необходимо было составить программу развития и, обосновав необходимую смету расходов, «подать заявку на муниципальный грант»[[121]](#footnote-121).

Исследования работы ТСЖ и ТОС[[122]](#footnote-122) показывают, что люди, живущие на одной территории и сталкивающиеся с проблемами в жилищно-коммунальной сфере ежедневно, имеют больше стимулов для того, чтобы предпринимать какие-либо действия по их решению – то есть именно там чаще всего обнаруживается эффект коллективных действий. Их численность в каждом субъекте незначительна, это позволяет проследить как условия их создания, так и рассмотреть конкретные практики их взаимодействия с государством. Осуществление общественного контроля со стороны остальных видов некоммерческих организаций порой неуловимо из-за огромного разброса в деятельности, которую они ведут, и их неоднозначного влияния на процесс принятия политических решений. Вместе с тем, именно ТОСы выступают в качестве посредников между управляющими компаниями, муниципальными органами власти и местным сообществом.

## Раздел 2. Эмпирическая проверка предположения о связи институциональных и мотивационных факторов и горизонтальной подотчетности органов власти

В данной работе в качестве объектов исследования были взяты региональные столицы 68 субъектов России, различающиеся по социально-экономическому развитию, по показателям гражданской активности и степени эффективности работы исполнительных органов власти.

**Алгоритм действий**

Для выявления наличия или отсутствия связи между институциональными и мотивационными факторами и уровнем подотчетности правительства обществу автор действовал следующим образом:

1. с целью выявить возможную связь институциональных факторов с горизонтальной подотчетностью был проведен корреляционный анализ между показателями, характеризующими институциональное развитие региональных столиц и показателями удовлетворенности работой местных органов власти;
2. по итогам выявления значимости тех или иных показателей, было выдвинуто предположение о том, какие институциональные факторы влияют на эффективность работы местных органов власти, в какой степени, и как полученные выводы соотносятся с выводами других исследователей;
3. при помощи корреляционного анализа также была проверена гипотеза о связи мотивационных факторов и горизонтальной подотчетности;
4. на основании значимых факторов были выявлены города, в которых наблюдается резко противоположная оценка деятельности власти и различная горизонтальная подотчетность муниципальных органов власти;
5. были выделены основные различия между рассматриваемыми случаями, сделаны выводы о влиянии институциональных, мотивационных и ситуационных факторов на горизонтальную подотчетность муниципальных органов власти;
6. описаны наиболее благоприятные условия (институционального и мотивационного характера) для функционирования институтов участия и общественного контроля.

**Используемый массив данных**

Для проверки гипотез о связи институциональных факторов были использованы данные, собранные автором из сайтов Росстат, ЦИК.Для определения ценностных установок общества и готовности к самоорганизации были использованы данные опросов Фонда «Общественное Мнение» проекта Российский ГеоРейтинг, проводившихся в 2007–2008 годах и охватывающих широкий спектр вопросов, связанных с экономическими, социальными, политическими и культурными сферами общественной жизни. Опросы проекта ГеоРейтинг предполагают изучение мнения 34038 респондентов среди взрослого населения из 1924 населенных пунктов, расположенных в 68 регионах России[[123]](#footnote-123). Каждый регион представляет собой репрезентативную выборку объемом не менее 500 респондентов[[124]](#footnote-124).

Для данной работы из всех ответов на вопросы были взяты только те, которые были даны респондентами, проживающими в Москве, Санкт-Петербурге и региональных столицах. После проведения сортировки, осталось 11 467 наблюдений. Для анализа использовалось среднее из всех ответов, данных респондентом в региональной столице. Ответы на отдельные вопросы опроса общественного мнения, полученные в ходе проекта «Георейтинг» были перекодированы в шкалы от 0 до 1 или от -2 до 2 в зависимости от характера ответов и количества вариантов, где более высокая цифра соответствовала более положительному ответу респондентов на те или иные вопросы. В итоге была составлена новая база данных, в которой были собраны основные переменные, характеризующие мотивационные и институциональные факторы.

Вопросы, которые определяли степень подотчетности органов власти глазами граждан, были взяты из опроса ГеоРейтинг и звучали следующим образом:

1. субъективная оценка деятельности власти – «По Вашему мнению, власти понимают и учитывают интересы таких людей, как Вы, или нет?» (Q9, 0 – нет, 1 – да),
2. объективная оценка деятельности власти – «Если говорить в целом, Вы довольны или недовольны положением дел в Вашем городе ?»(Q30, 0 – не доволен, 1 – доволен).

 Корреляция между объективной и субъективной оценкой деятельности органов власти равна ***0,320\*\*(корреляция значима на уровне доверия 0,01).***

***Описание переменных***

Все показатели и переменные, используемые для проверки гипотез о влиянии институциональных и мотивационных факторов на качество работы органов власти, а также контрольные переменные, сведены в таблицу, приведенную ниже[[125]](#footnote-125).

*Таблица 1. Показатели для проверки гипотез о влиянии институциональных и мотивационных факторов на качество работы органов власти*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Используемые показатели | Переменные  | Источник  |
| Институциональные факторы | модель местного самоуправления | переменная 1 – для Модели,№1 и 0 – для Модели №2 и городов с Моделью №3) | вбивается автором для каждой региональной столицы |
| уровень финансовой самостоятельности |

|  |
| --- |
|  |
|  |

доля налоговых и неналоговых доходов бюджетов города в общем объеме доходов бюджетов муниципальных районов (без учета субвенций) | **Росстат**  |
| уровень партийного плюрализма | индексы: Лааксо и Таагеперы и Хуана Молинара | **ЦИК, индексы считаются автором**  |
| поддержка правящей партии | **процент голосов за «Единую Россию» на выборах 2011 года в региональной столице** | **ЦИК** |
| явка  | **явка на выборы 2011 года в региональной столице** | ЦИК |
| Интернет-активность | доля постоянных и нерегулярных пользователей сети Интернет | данные для 2010 года по регионам (РИА Аналитика) |
| частота пользования Интернетом | ГеоРейтинг |
| Удовлетворенность работой органов власти | **объективная оценка деятельности власти** | Если говорить в целом, Вы довольны или недовольны положением дел в Вашем городе?(Q30) | ГеоРейтинг, рассчитывается среднее число ответов для каждой региональной столицы |
| **субъективная оценка деятельности власти** | По Вашему мнению, власти понимают и учитывают интересы таких людей, как Вы, или нет? (Q9) | ГеоРейтинг, рассчитывается среднее число ответов для каждой региональной столицы |
| Мотивационные факторы | **уровень доверия** | Как Вы думаете, сегодня в нашей стране среди людей больше согласия, сплоченности или несогласия, разобщенности? (Q3) | ГеоРейтинг, рассчитывается среднее число ответов для каждой региональной столицы |
| уровень социального капитала | Есть люди, готовые объединяться с другими людьми для каких-либо совместных действий, если их идеи и интересы совпадают. И есть люди, не готовые объединяться с другими для каких-либо совместных действий, даже если их идеи и интересы совпадают. К кому бы Вы себя отнесли – к первым или ко вторым? (Q5) Если не говорить о семье и ближайших родственниках, за последний год Вам приходилось или не приходилось оказывать по собственной инициативе помощь, поддержку кому-либо, совершать поступки на благо других? (Q16) | ГеоРейтинг, рассчитывается среднее число ответов для каждой региональной столицы  |
| показатель готовности к коллективным действиям | Представьте себе следующую ситуацию: Ваши соседи говорят о том, что нужно собраться и привести в порядок ваш двор / улицу / детскую площадку. Приняли бы Вы лично участие в подобной акции и если да, то какое именно? (Q56) Представьте себе следующую ситуацию: жители вашего района говорят о том, что нужно собраться и построить или восстановить местный храм (церковь, мечеть, синагогу и пр.). Приняли бы Вы лично участие в подобной акции и если да, то какое именно? (Q57)Представьте себе следующую ситуацию: в вашем районе стало известно о бедственном положении воспитанников расположенного на его территории детского дома. Кто-то говорит о том, что нужно провести ему в помощь благотворительную акцию. Приняли бы Вы лично участие в подобной акции и если да, то какое именно? (Q58) | ГеоРейтинг, рассчитывается среднее число ответов для каждой региональной столицы  |
| **уровень протестного настроения** | Представьте себе следующую ситуацию: в том районе, где Вы живете, планируется строительство крупного промышленного объекта, который увеличит уровень шума и загрязнения воздуха. Кто-то говорит о том, что нужно провести акцию протеста против строительства этого объекта. Приняли бы Вы лично участие в такой акции? (Q54) Представьте себе следующую ситуацию: одно из крупнейших предприятий в вашем районе закрывается, и сотни людей остаются без работы. Кто-то говорит о том, что нужно провести акцию протеста против закрытия этого предприятия. Приняли бы Вы лично участие в такой акции?(Q56) Как Вы относитесь к акциям протеста (пикетам, митингам, демонстрациям, забастовкам, "маршам несогласных" и т.п.), которые проходили в вашем городе за последние годы?(Q59) | ГеоРейтинг, рассчитывается среднее число ответов для каждой региональной столицы  |
|  | **показатель взаимодействия власти и общества** | По Вашему мнению, власти поддерживают или не поддерживают организации / инициативы, в которых Вы принимаете участие? (Q47).Как Вы считаете, правильную или неправильную позицию занимает сейчас государство в отношении общественных объединений и других некоммерческих организаций / гражданских инициатив? (Q63) | ГеоРейтинг, рассчитывается среднее число ответов для каждой региональной столицы  |

**Проверка гипотезы о влиянии институциональных факторов на подотчетность органов власти**

При проверке гипотезы автор опирался на следующие тезисы:

***Тезис 1.*** Характер партийной системы во многом определяет стиль взаимодействия власти и общества и связан с политической активностью граждан (Blais, Blake, and Dion 1996). Конкурентная политическая среда[[126]](#footnote-126) является основным каналом повышения подотчетности местных органов власти (Boix and Posner, 1998)[[127]](#footnote-127).

***Тезис 2.*** Прямые выборы мэра значительно увеличивают его подотчетность, и улучшают работу правительства в целом (M. Tavits, 2006; Cusack, 1999; Svara, 1990)[[128]](#footnote-128).

***Тезис 3***. Высокие налоги повышают автономность муниципального образования, ацентрализованное федеральное (региональное) финансирование социальных программ является препятствием для повышения подотчетности местного правительства (Teets, 2008)[[129]](#footnote-129).

***Тезис 5.*** Явка на выборы положительно связана с увеличением ответственности правительства и эффективности его деятельности. (Rosenstone and Hansen 1993; Brady, Verba, and Schlozman 1995).

***Тезис 6.*** Информационно-коммуникационные системы обеспечивают некоторую степень публичности органов власти, являются инструментом создания и развития институтов участия граждан в общественно-политических процессах (Justice et all., 2006).

***Результаты проверки гипотезы***

В результате корреляционного анализа между показателями объективной оценки работы местных органов власти и институциональными факторами значимым оказался показатель явки на выборы (корреляция = -0,252\*). ***То есть, можно говорить о том, что политическое участие имеет связь с подотчетностью органов власти, получившийся вывод является продолжением Тезиса 5 о том, что явка на выборы отражает стремление граждан участвовать в формировании правительства. Чем больше избиратели не удовлетворены существующим положением вещей, тем больше они идут на выборы.*** Между тем, данная связь слабая, поэтому, чтобы понять, есть ли связь явки с другими показателями, был проведен дальнейший корреляционный анализ. Была выявлена связь между явкой на выборы и 1) долей голосов за «Единую Россию» (0,852\*\*) и 2) уровнем партийного плюрализма (-0,769\*\*). ***(Чем выше явка, тем меньше уровень партийного плюрализма и тем больше голосов за правящую партию). Данный вывод существенно корректирует показатель явки как механизма политического участия, с помощью которого повышается подотчетность правительства. Он свидетельствует о том, что в случае России, где существует партийная система с доминирующей партией, а выборы – фальсифицируются, высокая явка обеспечивает голоса правящей партии.***

В этой связи является интересным проследить, как бюджетная автономия региональной столицы сказывается на результатах выборов и явке.Была выявлена связь между финансовой автономностью муниципалитета и 1) долей поддержки «ЕР» (-0,290\*), и 2) уровнем партийного плюрализма (0,294\*) и 3) явкой (-0,297\*).Это говорит о том, что ***чем выше финансовая автономия муниципалитета, тем меньшую поддержку граждане оказывают правящей партии, тем более высокий уровень партийного плюрализма наблюдается, а низкая явка является показателем протестного голосования.***

Корреляционный анализ не объяснил, почему в тех или иных региональных столицах наблюдается эффективная и подотчетная работа власти, но показал, что ***институциональные факторы являются барьерами для повышения подотчетности правительства, политическое участие в виде выборов не может гарантировать повышения ответственности правительства, а финансовая автономия муниципалитета повышает уровень политической конкуренции, что может иметь положительные следствия в виде повышения подотчетности местных органов власти (тезисы 1 и 3).***

Между тем, если политическое участие в виде участия в выборах не может оказывать существенного влияния на деятельность правительства ввиду фальсификации результатов выборов и низкого уровня политической конкуренции в большинстве регионах, необходимо выяснить, какие другие формы политического участия могут повышать подотчетность действий власти. Чтобы глубже исследовать возможное влияние на подотчетность форм политического участия помимо механизма выборов, необходимо понять, есть ли связь между мотивациями на политическое участие и эффективностью и подотчетностью органов власти.

**Проверка гипотезы о влиянии мотивационных факторов на подотчетность органов власти**

Основным аргументом, на который мы опираемся в ходе изучения влияния мотивационных факторов, является следующий: ***степень подотчетности местных органов власти в сфере обеспечения общественных благ и услуг связана с политической активностью граждан и уровнем социального капитала в обществе (***Патнэм 1993[[130]](#footnote-130); Knack 2002[[131]](#footnote-131); Pierce, Lovrich, and Moon 2002[[132]](#footnote-132)***).*** Его, в свою очередь, можно разделить на более узкие тезисы.

***Тезис 1.*** Подотчетность органов власти повышается в том случае, если граждане способны преодолеть проблему коллективных действий (Jottier and Heyndels, 2010)[[133]](#footnote-133).

***Тезис 2.*** Благодаря организационной способности социального капитала повышается вероятность политического участия, и это положительно сказывается на качестве правительства (Andrews, 2011)[[134]](#footnote-134).

***Тезис 3.*** Социальный капитал имеет положительное влияние на деятельность правительства (Boix and Posner, 1998)[[135]](#footnote-135).

Результаты общего корреляционного анализа (когда рассчитывался ответ каждого респондента во всех региональных столицах, а не среднее число ответов на один город) показали, что ***есть положительная связь между уровнем политического сознания граждан, готовностью граждан на политическое участие, но большую роль на него оказывает поддержка органами власти гражданских инициатив.*** Ниже приведены результаты данного корреляционного анализа (все показатели значимы на уровне доверия 0,01).

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Принял бы участие в акции протеста против строительства промышленного объекта. (Q54) | Принял бы участие в акции протеста против закрытия предприятия (Q55) | Принял бы участие в уборке двора / улицы/ детской площадки. (Q56) | Принял бы участие в постройке/ восстановлении местного храма, церкви, мечети, синагоги) (Q57) | Принял бы участие в проведении благотворительной акции в пользу детского дома (Q58) |
| Власти поддерживают организации /инициатив, в которых Вы принимаете участие? (Q47) | 0.8440 | 0.8306 | 0.8978 | 0.9162 | 0.8808 |
| социальный капитал (Q16)  | 0.1810 | 0.1503 | 0.1827 | 0.1777 | 0.1728 |
| Правильную или неправильную позицию занимает сейчас государство в отношении ОО, НКО, гражданских инициатив (Q63) | 0.1369 | 0.1405 | 0.1362 | 0.1443 | 0.1560 |

Затем был проведен анализ между показателями, характеризующими мотивационные факторы, и показателями объективной и субъективной оценки удовлетворенности работой местных органов власти. Теперь для характеристики каждой региональной столицы рассчитывалось среднее число ответов.

***Результаты проверки гипотезы***

Значимыми для удовлетворенности работой органов власти оказались:

А) для показателя объективной оценки деятельности органов власти – степень взаимодействия между органами госвласти и гражданским обществом (вопрос «Правильную или неправильную позицию занимает сейчас государство в отношении ОО, НКО, гражданских инициатив?»). Корреляция между показателями составила ***0,299\*.***

Б) для показателя субъективной оценки деятельности власти – 1) уровень доверия между людьми (корреляция между показателями составила ***0,649\*\****; 2) показатель готовности участвовать в акциях протеста (корреляция равна ***-0,4\*\****).

Корреляционный анализ показал, что социальный капитал положительно связан с политической активностью граждан (подтверждение Тезисов 2 и 3), уровень протестного настроения в обществе связан с негативным отношением к органам власти.

1. Уровень социального капитала связан с положительным отношением к акциям протеста и готовностью участвовать в них (корреляция 0,449\*\* для вопросов Q5 и Q59; 0,479\*\*для вопросов Q16 и Q59);
2. Показатель протестного настроения связан с показателем оценки взаимодействия органов государственной власти с ячейками гражданского общества (общественными объединениями и НКО, гражданскими инициативами) – корреляция 0,285\* для вопросов Q54 и Q47; и 0,293\* для вопросов Q59 и Q47.

Данные выводы говорят о том, что ***на эффективность и подотчетность работы органов власти влияет отношение органов власти к деятельности общественных организаций и гражданских инициатив, а также характер общественного самочувствия, выражаемый в уровне доверия между людьми. Так, поддержка гражданских инициатив увеличивает «положение дел в городе», а доверие между людьми способствует повышению ответственности правительства. В акциях протеста принимают участие те, кто считает, что власти не учитывают их интересы, а социальный капитал помогает преодолеть проблему коллективных действий.*** Таким образом, полученные выводы не противоречат тем, которые были сделаны исследователями ранее и свидетельствуют о том, что политическое участие положительно связано с повышением подотчетности и эффективности правительства.

Главным итогом данной главы, посвященной проверке гипотез о влиянии мотивационных и институциональных факторов на эффективность работы местных органов власти, является выявление того, что на характер деятельности местных органов власти оказывают влияние:

1. Степень финансовой автономности региональной столицы, который повышает уровень партийного плюрализма и политической конкуренции;
2. Степень взаимодействия между органами власти и гражданским обществом, отношением местных органов власти к гражданским инициативам и акциям протеста;
3. Степень доверия между людьми и уровень социального капитала в обществе, который помогает преодолеть проблему коллективных действий и лучше артикулировать свои требования, в целом способствуя политическому участию.

Вместе с тем, корреляционный анализ позволяет сделать предположения о наличии той или иной связи между показателями, не объясняя причины, как именно механизмы повышения подотчетности правительства воздействуют на работу правительства. Для того чтобы понять это, было решено отобрать два крайних случая, в которых наиболее полно отражаются все вышеуказанные значимые параметры, как институционального, так и мотивационного характера, для проведения case-study анализа.

# Глава 3. Сравнительный анализ характера самоорганизации общества и эффективности муниципальных органов власти.

## Раздел 1. Критерии отбора региональных столиц для сравнительного анализа

По итогам анализа влияния институциональных и мотивационных факторов были выделены города, в которых наиболее ярко наблюдается пересечение нескольких факторов.

В таблице представлены выжимки, сделанные на основе результатов, проведенных в предыдущей главе. Пустые ячейки означают, что признаки были незначимы для данного параметра.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Параметр*** | ***Спецификация параметра*** | ***Субъективная оценка деятельности власти*** | ***Объективная оценка деятельности власти*** |
| ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***-*** |
| ***Партийный плюрализм*** | ***высокий***  | Тверь, Вологда, Владивосток | Калининград, Южно-Сахалинск |  |  |
| ***низкий*** | Саратов, Тамбов | Казань, Саранск |  |  |
| ***Финансовая автономность***  | ***высокая*** |  |  | Самара, Рязань | Абакан, Омск, |
| ***низкая*** |  |  | Владивосток | Магадан, Саранск |
| ***Уровень доверия*** | ***высокий*** | Саратов, Тверь, Тамбов | Киров, Абакан |  |  |
| ***низкий*** | Астрахань | Южно-Сахалинск, Калининград |  |  |
| ***МСУ*** | ***избираемый (1)*** | Воронеж, Вологда | Южно-Сахалинск, Абакан | Воронеж, Владивосток, Самара | Омск, Магадан, Абакан |
| ***назначаемый (0)*** | Тверь, Тамбов |  | Ставрополь, Саратов | Казань, Тюмень |
|  | ***назначаемый + избираемый*** | Саратов | Калининград, Киров |  |  |
| ***Уровень протестного настроения*** | ***высокий*** | Ульяновск, Кострома | Южно-Сахалинск |  |  |
| ***низкий***  | Сыктывкар, Ростов  | Калининград  |  |  |
| ***Позиция государства в отношении НКО и гражданских инициатив*** | ***правильная*** |  |  | Саратов, Владивосток, Ставрополь Тверь | Краснодар, Южно-Сахалинск  |
| ***неправильная***  |  |  | Киров, Самара | Ханты-Мансийск |

Все региональные столицы условно можно поделить на те, в которых наблюдается положительная оценка деятельности власти, и те, в которых она оценивается негативно. По итогам анализа были выделены города, в которых тот или иной вариант ответа сопровождался крайней позицией по выделенным параметрам – уровню партийного плюрализма, финансовой автономности и т.д.

Среди городов, в которых работа местных органов власти оценивается негативно, ярко выделяется Калининград. Здесь одновременно при назначаемом главе администрации города и избираемом главе города (председателем гордумы) наблюдается высокий уровень партийного плюрализма. До 2007 года в соответствии с Уставом города высшим должностным лицом города являлся глава города (мэр), представительным органом – городской Совет депутатов, а мэрия – исполнительно-распорядительным. В 2008 году был принят новый Устав, в соответствии с которым администрация ГО стала возглавляться сити-менеджером[[136]](#footnote-136). Совет депутатов состоит из 27 депутатов. Они избираются по мажоритарной системе на 5 лет. Последнее, теоретически, способствует эффективному управлению городом. Вместе с тем, в обществе наблюдается низкий уровень доверия и протестного настроения. Вероятно, недостаток в обществе стремления к политическому участию является следствием неэффективной работы местных органов власти.

Также негативную оценку получили органы власти Южно-Сахалинска. На первый взгляд, в регионе установлены благоприятные условия для ответственной работы власти – избираемый мэр, наблюдается высокий уровень партийного плюрализма, власти поддерживают местные гражданские инициативы и положительно оценивают деятельность НКО и НПО. Между тем в обществе наблюдается низкий уровень доверия и высока вероятность протестной активности. Предположительно, негативная оценка деятельности связана с низкой финансовой автономностью Южно-Сахалинска, которая является препятствием для решения местных проблем.

Примерами того, когда негативная оценка деятельности власти сопряжена с низкой финансовой автономностью и низким партийным плюрализмом, являются Саранск и Казань. Также предположительно, негативную роль в объективной оценке деятельности органов власти играет назначаемый (а не избираемый) мэр.

Положительная оценка работы органов власти практически во всех случаях была связана с правильной политикой власти в отношении общественных объединений, НКО и гражданских инициатив. Предположительно позитивное влияние на эффективность работы органов власти оказывает высокий уровень партийного плюрализма, который наблюдается в Твери, Владивостоке, высокая финансовая автономность региональной столицы (Самара), избираемость главы города (Самара, Владивосток) и высокий уровень доверия среди жителей (Тверь, Саратов, Владивосток).

Для того чтобы понять, что могло повлиять на различия в оценке деятельности органов власти, было решено отобрать два крайних случая со схожими институциональными и мотивационными факторами, но различающимися позициями граждан в оценке эффективности и подотчетности деятельности власти. В качестве примеров были взяты Калининград и Владивосток – региональные столицы с однородным по этническому признаку населением, схожими социально-политическими показателями.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Калининград** | **Владивосток** |
| оценка власти | негативная  | положительная  |
| общий уровень эффективности (ранг)[[137]](#footnote-137) | 11 (из 100) | 53 (из 100) |
| уровень эффективности в сфере ЖКХ (ранг) | 28 (2007г., 34 – 2008г., 33 – 2009г.) | 70 (2007г., 80 – 2008г., 71 – 2009г.) |
| рейтинг информационной открытости РОИВ[[138]](#footnote-138) | 27,99% (2007г.), 31,38% (2008г.)  | 30,45% (2007г), 32,59% (2008г.) |
| **уровень свободы печатных и электронных СМИ прессы (**апрель 2007г. – март 2008г.**)** [[139]](#footnote-139) | относительно несвободна(характеристики свободной прессы едва просматриваются) | относительно несвободна(характеристики свободной прессы едва просматриваются) |
| **доля пользователей сети Интернет**[[140]](#footnote-140) | **36,8%** | **33,9%** |
| уровень партийного плюрализма (2011 год, индекс Хуана-Молинара) | высокий – 4,27  | высокий – 4,59  |
| процент голосов за ЕР (2011) | 25,32% | 22,71% |
| финансовая автономность | низкая – 59%  | низкая – 51,8% |
| уровень социального капитала | ниже среднего  | Средний |
| уровень доверия | Низкий | выше среднего |
| уровень протестного настроения | низкий  | ниже среднего |
| система МСУ | назначаемый глава администрации + мэр (председатель гордумы) | избираемый мэр |
| политика государства в отношении общественных объединений, НКО, гражданских инициатив (по мнению жителей) | неправильная  | Правильная |

Наличие или отсутствие тех или иных социально-политических проблем города обуславливает общественное настроение и является причиной повышения гражданской активности населения. Вместе с тем, многое зависит от того, насколько общество готово к подобной активности, целью которого является либо стремление заставить правительство выполнять требования граждан, либо самим найти пути решения для преодоления проблемы. Ключевым барьером для гражданского участия может стать низкая мотивация граждан на политическое участие. Поэтому сначала были описаны ключевые проблемы города, затем, с помощью анализа таблиц сопряженности был выявлен характер самоорганизации общества в региональных столицах, указаны ключевые лица, принимающие решения (по мнению жителей), описан характер взаимоотношения между органами власти и общественными объединениями.

## Раздел 2. Оценка эффективности правительства в контексте ключевых проблем города и характер самоорганизации местного сообщества

## 2.1 Калининград

По мнению большинства граждан, на принятие решений в области наибольшее влияние оказывают местные органы власти (71,86%)[[141]](#footnote-141), влияние региональных органов власти на проводимую в городе политику значительно меньше (39,72%)[[142]](#footnote-142). Включенность населения в этот процесс отмечают 18,56% опрошенных. Ключевая проблема неэффективности работы местных органов власти обусловлена тем, что, по мнению граждан, первые не учитывают их интересы (60,28%). Выше неприятие к органам власти у активных пользователей Интернета[[143]](#footnote-143).

Низкая субъективная оценка деятельности власти отражает объективное положение дел – в 2007 году общий уровень эффективности работы исполнительных органов власти оценивался крайне низко – 11 из 100, где, чем ниже ранг, тем ниже качество предоставления услуг[[144]](#footnote-144).

Одной из самых проблемных сфер являлось низкое качество ЖКХ (28 из 100 в 2007 году, 34 – в 2008 и 33 – в 2009 году). Несмотря на крайне неудовлетворительное состояние жилищно-коммунальной сферы, город не отличался частыми акциями протеста. На двух крупных митингах против повышения тарифов ЖКХ, проходивших в январе[[145]](#footnote-145) и феврале[[146]](#footnote-146) 2007 года, было от 150 до 300 человек.

Как показывают результаты опроса, сами граждане не имели желания предпринимать определенных усилий для решения социально значимых проблем – доля людей, решающих их через инициативные группы и движения, составляет 1%, через государственные и муниципальные учреждения – 0,6%.

Наряду с утверждением граждан о том, что власти не учитывают их интересы, отмечается низкая степень политического участия. Так, при необходимости организовать митинг против строительства крупного промышленного объекта на территории проживания никто из опрошенных не согласился стать его организатором, готовность принять в нем участие выразили всего 2,54%, готовность пожертвовать деньги или подписать письмо-обращение – по 0,6% респондентов. Единственная форма политического участия граждан, считающих, что власти учитывают их интересы, выражается в готовности подписать письмо (20%). Низкую степень политического участия также характеризует неосведомленность об акциях протеста, которые имели место быть в городе. 88,06% опрошенных считают, что акции протеста вовсе не проходили. 40,11% граждан не поддерживает акции протеста и не участвует в них. Вместе с тем, среди тех, кто «политически информирован», то есть знает об акциях протеста, в целом наблюдается положительное, но пассивное к ним отношение[[147]](#footnote-147).

***Таким образом, можно сделать вывод о том, что на неэффективность работы органов власти оказывает влияние низкий уровень политического участия граждан, которые не стремятся повысить подотчетность органов власти, а также низкие мотивации людей на участие в общественной жизни в целом.*** Ощущаемое гражданами снижение готовности людей помогать друг другу сопровождается низким уровнем общественного доверия (26,15%).

Стоит отметить, что ***не последнюю роль в этом играет отношение органов власти к местным инициативам и общественным объединениям. 26% граждан считают, что государство проводит неправильную политику в отношении общественных инициатив*[[148]](#footnote-148)*.***

Готовность принять участие в уборке территории[[149]](#footnote-149), помочь детскому саду или приюту, который находится в бедственном положении[[150]](#footnote-150), повышается при условии, что люди получат гарантию того, что их действия будут иметь положительные последствия. Уверенные в том, что власти поддержат их решения, люди более охотно идут на сотрудничество. Уровень социального капитала, присущий жителям, средний (56,09%), что говорит о наличии потенциала на увеличение участия в общественной жизни. На момент опроса (2007 год) граждане считали, что государство относится равнодушно или игнорирует гражданские инициативы (13,57%), пытается установить контроль над НКО и общественными объединениями (11,98%)[[151]](#footnote-151). Важно отметить, что, по мнению жителей, ***проблема исходит со стороны органов власти, которые проводят неправильную политику в отношении НКО и гражданских инициатив***. В некоммерческих и неправительственных организациях жители видят защитников своих интересов (42,12%) и отмечают их важность как партнера государства в сфере выработки и реализации общественно важных проектов (24,15%)[[152]](#footnote-152).

***Таким образом, низкая степень политического участия может объясняться двумя причинами: первая проблема видится в недостаточности коммуникации между местными органами власти и общественными организациями и гражданскими инициативами. Вторая же кроется в низкой степени развития институтов участия в городе вообще.*** В частности, она обусловлена малой осведомленностью граждан о работе общественных объединений и организаций, гражданских инициативах, имеющих место быть в их городе. Так, о работе ТСЖ и ЖСК знают 32,93% опрошенных, профсоюзов – 32,4%, об обществе защиты прав потребителей – 30,74%, об обществах инвалидов – 49,5%, о благотворительных организациях – приютах, помощи жертвам репрессий – 37,13%, о правозащитных организациях – 24,15%. В городе зарегистрировано 499 организаций (ГСК и ЖСК)[[153]](#footnote-153), однако доля людей, регулярно занимающихся общественной работой, составляет всего 2,2% от общего числа опрошенных, а не принимает участия ни в каких гражданских инициативах 62,67% горожан.

|  |  |
| --- | --- |
| ***В работе каких объединений принимают участие*** | ***Процент от общего числа респондентов*** |
| **ТСЖ** | **2%** |
| **садовые и дачные товарищества** | **1,6%** |
| Профсоюзы | 0,6% |
| ветеранские объединения | 0,2% |
| общества инвалидов | 0,4% |
| благотворительные организации – помощь приютам, жертвам репрессий | 0,2% |
| **ТОСы и местные инициативы** | **0,4%** |
| **домовые комитеты** | **0,2%** |
| **местные инициативы по защите имущественных, потребительских и жилищных интересов** | **0,2%** |
| инициативные группы, объединения родителей | 0,2% |
| молодежные неформальные объединения неполитического характера | 0,6% |
| молодежные политические объединения | 0,2% |
| экологические организации | 0,2% |

|  |  |
| --- | --- |
| ***В каких формах принимают участие*** | ***Процент от общего числа респондентов*** |
| **работают за плату** | **0,2%** |
| **являются членом организации** | **1,2%** |
| **работают добровольцем** | **1%** |
| **участвуют в собраниях, конференциях** | **1,2%** |
| активно участвует в делах организации или инициативы | 0,6% |
| помогают деньгами | 0,2% |

Как видно из данных опроса, к самоорганизации жителей подталкивают жилищные проблемы – в сумме включенность в работу ТСЖ, садовых и дачных товариществ, домкомов, ТОСов, местных инициатив по защите имущественных, потребительских и жилищных интересов, выше, чем деятельность в остальных организациях. Вместе с тем, низкий уровень доверия среди жителей становится препятствием для превращения институтов участия в каналы, с помощью которых можно было бы повысить подотчетность местных органов власти. Более того, создание территориально-общественного самоуправления в Калининграде происходило «сверху» вместе с реформой ЖКХ, что существенно повлияло на самостоятельность организаций. В частности, в структуре муниципальной власти появилось отделение, которое было призвано обеспечивать взаимодействие органов власти и территориально-общественного самоуправления и «осуществлять организационное содействие развитию органов ТОС»[[154]](#footnote-154), оно подчинялось непосредственно руководителю аппарата, управляющего делами мэрии[[155]](#footnote-155). Укреплению положения ТОС в городе препятствовала также схема организации города в плане административно-хозяйственного управления. В Калининграде развитие города происходит «сверху»: есть градостроительный план, в соответствии с которым принимается решение о строительстве тех или иных объектов, при этом зачастую запросы жителей о необходимости строительства на их территории торгового центра или социально значимого объекта не учитываются.

Работа институтов участия основана на возможности и способности граждан осуществлять непосредственный вклад в управленческий процесс. В ее основе лежит право принимать решения на основе доступа к информации; публичное обсуждение проблемы и контроль над последующей реализацией программы по ее решению. Важность институтов участия в том, что в них заложен потенциал контроля деятельности администраций мэрий, возможность граждан избирать своих представителей и определенный политический курс, также они являются основой для мобилизации граждан при вовлечении в политические процессы. Однако ***в Калининграде получилось так, что организации, созданные по инициативе муниципальных органов власти, не смогли стать каналами участия для гражданской подотчетности. Это связано в частности с тем, что сами граждане, не заинтересованы в повышении ответственности правительства.***

Основные выводы по Калининграду таковы:

1. двуглавая система управления при низкой финансовой самостоятельности муниципального образования оказалась неэффективной при обеспечении качества предоставления общественных благ и услуг органами местного самоуправления;
2. линии подотчетности органов власти размыты, местное правительство менее доступно для жителей;
3. низкая эффективность органов власти связана с низким уровнем горизонтальной подотчетности органов власти гражданам;
4. наблюдается низкая политическая активность граждан и низкие мотивации людей на участие в общественной жизни в целом;
5. низкая степень политического участия может объясняться двумя причинами: первая проблема видится в недостаточности коммуникации между местными органами власти и общественными организациями и гражданскими инициативами. Вторая кроется в низкой степени развития институтов участия в городе вообще;
6. в городе отмечается низкая степень гражданских инициатив, идущих снизу;
7. проблема коллективных действий не может быть преодолена из-за низкого уровня социального капитала и низкого уровня доверия среди граждан;
8. местное сообщество не может выступать в виде основного субъекта осуществления гражданской подотчетности муниципальных органов власти из-за низкой политической активности граждан;
9. недостаточная способность и желание граждан к участию в управлении приводит к необходимости их управления местными органами власти.

## 2.2 Владивосток

По мнению большинства граждан, на принятие решений во Владивостоке наибольшее влияние оказывают региональные органы власти (48,2%) и только потом местные в лице мэра, администрации, депутатов (42,8%)[[156]](#footnote-156). Население же, по собственному мнению, имеет крайне низкий доступ к управлению (3,8%). Вкупе с низкой финансовой автономностью города (доля налоговых и неналоговых доходов бюджетов города в общем объеме доходов бюджетов (без учета субвенций) составляет 51,8%), это дает основания предполагать, что местное правительство[[157]](#footnote-157) слишком ограничено в своих действиях.

Согласно оценке, которую дает министерство регионального развития, в 2007 году общий уровень эффективности работы исполнительных органов власти оценивался средне – 53 из 100[[158]](#footnote-158). Уровень эффективности в сфере ЖКХ, в отличие от Калининграда, напротив, получил одну из наибольших оценок – 70 (2007г., 80 – 2008г., 71 – 2009г.). Вместе с тем, половина горожан считает, что местные органы власти не учитывают их интересы (52,8%). Наибольшая критика в адрес власти отмечается опять-таки среди активных пользователей Интернета[[159]](#footnote-159). Однако, в отличие от Калининграда, жители Владивостока в большей степени предпочитают решать возникающие проблемы через инициативные группы и движения (3,2%), приходить к помощи государственных и муниципальных учреждений предпочитают 0,8% опрошенных.

Интересные выводы получились относительно предположения о мотивациях граждан на политическое участие. Так, жители, которые считают, что власти не учитывают их интересы, не стремятся к защите и отстаиванию своих прав и интересов – готовность принять участие (4,05%) или организовать митинг (0,68%) против строительства крупного промышленного объекта на территории, где проживает респондент крайне низкая[[160]](#footnote-160).

Вместе с тем, при уверенности, что власти поддержат их инициативы, наблюдается активное политическое участие (готовы организовать – 17,2%, готовы принять участие – 3,77%), в то время как пассивное политическое участие (готовность пожертвовать деньги или подписать бумагу) не наблюдается вообще.

В обществе отмечается достаточная информированность об акциях протеста (не знают о них 35,34% опрошенных). Вместе с тем, если среди тех, кто критикует действия власти, поддерживают акции 65,84%, то принимают участие в них всего 8,73% жителей[[161]](#footnote-161). Интересно, что высока доля людей, поддерживающих и принимающих участие в акциях (22,03%) среди тех, кто считает, что власти учитывают их интересы[[162]](#footnote-162).

***Таким образом, можно сделать вывод о том, что в городе мотивации людей на политическое участие сдерживаются их пониманием себя как силы, не имеющей способности влиять на принятие политических решений. Рассматривая государство как партнера, который может помочь жителям в разрешении их проблем, они готовы на активное участие.*** Данный тезис можно объяснить тем, что уровень социального капитала, присущий жителям, ниже среднего (35,8%), тем не менее, более половины опрошенных считают, что готовность людей помогать друг другу повысилась или не изменилась (52,2%), а уровень доверия выше аналогичного показателя Калининграда и чуть выше среднего по России (35,2%). Интересно, что ***готовность к коллективному действию отмечается только при условии достижения положительного отклика со стороны государства. Вероятность принять участие в общественной жизни – уборка территории, помощь садику – в разы больше среди тех, кто считает, что органы власти учитывают их интересы***[[163]](#footnote-163).

Некоммерческие и неправительственные организации жители, прежде всего, отмечают как важных партнеров государства в сфере выработки и реализации общественно важных проектов (28,8%), и лишь потом видят в них защитников своих интересов (21%)[[164]](#footnote-164). Вместе с тем, среди горожан наблюдается высокий потенциал на участие в общественной жизни. В городе зарегистрировано 1133 ГСК и ЖСК[[165]](#footnote-165), ***чуть больше половины граждан (52,4%) заняты в той или иной общественной работе, доля людей, регулярно занимающихся общественной работой, составляет 4% от общего числа опрошенных.*** Вместе с тем, необходимо отметить интенсивность деятельности граждан в тех или иных организациях.

|  |  |
| --- | --- |
| В работе каких объединений принимают участие | Сколько процентов от общего числа |
| **ТСЖ** | **0,8%** |
| **садовые и дачные товарищества** | **1,4%** |
| Профсоюзы | 2% |
| ветеранские объединения | 0,2% |
| общества инвалидов | 1% |
| **ТОСы и местные инициативы** | **0,6%** |
| **домовые комитеты** | **0,8%** |
| молодежные неформальные объединения неполитического характера | 0,4% |
| молодежные политические объединения | 1,8% |
| экологические организации | 0,2% |

|  |  |
| --- | --- |
| В каких формах принимают участие | процент  |
| **работают за плату** | **0,4%** |
| **являются членом организации** | **3,4%** |
| **работают добровольцем** | **2,2%** |
| **участвуют в собраниях, конференциях** | **2,4%** |
| **активно участвует в делах организации или инициативы** | **1,8%** |
| помогают деньгами | 0,8% |

Так же, как и в Калининграде, ТОСы создавались «сверху», по инициативе Тихоокеанской коалиции по содействию реализации реформы местного самоуправления и ЖКХ. Однако необходимо отметить, что важную роль в этом сыграло желание и напористость инициаторов и координаторов процесса создания ТОС[[166]](#footnote-166). Если первоначальную помощь в создании территориального общественного самоуправления оказывали государственные структуры (это было, в частности, связано с предвыборным процессом), то его развитие происходило именно благодаря активности инициаторов. Одной из причин того, почему в Калининграде ТОС не давали развернуть свою деятельность было то, что это помешало бы установлению и закреплению вертикализации власти, поскольку большинство мест в городской думе могли занять активисты ТОС. Во Владивостоке же, напротив, органы местной власти увидели в ТОС поддержку действующему правительству и возможное решение «жилищного вопроса». Считалось, что с помощью развития территориального общественного самоуправления можно будет вернуть подорванное бывшей администрацией доверие к власти[[167]](#footnote-167). Таким образом, ТОС во Владивостоке выступило в качестве посредника между общественными организациями и депутатами, обеспечило организацию общественных работ и осуществляло контроль над соблюдением стандартов социального обслуживания. Одним из крупнейших и успешных проектов стал ТОС «Иртыш-32», который объединяет микрорайон в три дома. С момента своего создания в начале 2007 года ТОС выполняет функции управляющей компании, берет на себя обязанности по благоустройству микрорайона и представляет интересы местного сообщества на уровне города. Идейным вдохновителем создания ТОС является депутат городской думы А.Юртаев. По словам председателя совета ТОС «Иртыш-32» В.Моисеенко, «без разрешения жильцов никто не может построить здесь жилой дом, гараж, киоск. Все решает общее собрание жильцов. Жители города просто не знают своих прав. Чиновники прежней администрации делали все, чтобы блокировать общественную инициативу в вопросах благоустройства своих дворов, создания тут рекреационных зон, спортивных площадок. К счастью, новый мэр поддерживает создание ТОСов»[[168]](#footnote-168).

Основные выводы по Владивостоку таковы:

1. система управления, при которой ключевым лицом, принимающим решения, является избранный мэр, несмотря на низкую финансовую самостоятельность муниципального образования, оказалась эффективной при обеспечении качества предоставления общественных благ и услуг органами местного самоуправления;
2. линии подотчетности органов власти более определенные, местное правительство более доступно для жителей;
3. эффективность органов власти связана с наличием определенной степени подотчетности органов власти гражданам;
4. наблюдается высокий потенциал готовности на политическое участие при уверенности в получении поддержки со стороны органов власти;
5. отмечаются высокие мотивации людей на участие в общественной жизни в целом (более половины опрошенных заняты в той или иной общественной деятельности), и интенсивная работа в них;
6. проблема коллективных действий в частности преодолевается благодаря среднему уровню социального капитала и доверия, однако, готовность к коллективному действию отмечается только при условии достижения положительного отклика со стороны государства;
7. развитие институтов участия происходит при помощи и со стороны государства, а не «снизу», что, теоретически, является препятствием для осуществления общественного контроля и снижает значимость институтов участия;
8. местное сообщество имеет высокий потенциал на участие в виде основного субъекта осуществления гражданской подотчетности муниципальных органов власти;
9. наблюдается желание установить партнерские отношения между местными органами власти и местным сообществом.

# Заключение

В качестве основной проблемы неэффективной работы муниципальных органов власти эксперты в области местного самоуправления называют фактическую абсолютную подотчетность местных органов власти вышестоящим государственным органам. Она в свою очередь, не может дать ожидаемый эффект в пользу улучшения работы муниципальных органов власти.

Вместе с тем, исследования доказывают, что повышение ответственности местного правительства перед гражданами даже в недемократических режимах дает положительный эффект в пользу улучшения качества предоставления общественных благ и выражения интересов граждан. Отталкиваясь от критериев о наличии институциональных и мотивационных факторов, оказывающих влияние на эффективность и подотчетность органов власти, в данной работе была сделана попытка выявить взаимосвязь между институциональным дизайном, характером самоорганизации общества и эффективностью муниципальных органов власти. Под эффективностью подразумевалась «ответственность органов власти перед своими избирателями и эффективность с точки зрения удовлетворения общественных требований и в обеспечении общественных благ и услуг»[[169]](#footnote-169).

Повышение ответственности правительства рассматривается как обязанность граждан, в надлежащем исполнении которой заинтересованы, в первую очередь, они сами[[170]](#footnote-170). В виде основного субъекта осуществления гражданской подотчетности местного правительства и повышения качества предоставления общественных благ и услуг органами местного самоуправления выступает местное сообщество.

Исследование, проведенное на примере региональных столиц России, показало, что потенциал российского местного самоуправления не реализуется не только вследствие высокой финансовой зависимости муниципалитетов от региональных и федеральных органов власти, но и по причине дефицита гражданских инициатив, идущих снизу; недостаточности обратной связи в оценке эффективности работы местной власти населением.

В данной работе была частично подтверждена рабочая гипотеза о том, что в недемократических государствах, где механизм повышения подотчетности представителей власти с помощью выборов не работает, гражданская подотчетность становится каналом повышения эффективности правительства. В ходе исследования было выявлено, что основное влияние на повышение подотчетности муниципальных органов власти оказывает политическое участие граждан[[171]](#footnote-171) и уровень социального капитала в обществе. Оно проявляется через вовлеченность граждан в институты участия и общественного контроля[[172]](#footnote-172). Что касается механизма выборов, то, согласно выводам исследования, как инструмент гражданского контроля он теряет свою значимость[[173]](#footnote-173) в условиях электорального авторитаризма, а показатель явки на выборы не может служить характеристикой политического участия, направленной на повышение подотчетности органов власти[[174]](#footnote-174).

В ходе исследования было выяснено, что на эффективность работы местных органов власти оказывают влияние:

1. степень финансовой автономности региональной столицы, которая положительно связана с уровнем партийного плюрализма и политической конкуренции;
2. степень взаимодействия между органами власти и местным сообществом, отношением местных органов власти к гражданским инициативам и акциям протеста;
3. степень доверия между людьми и уровень социального капитала в обществе, который помогает преодолеть проблему коллективных действий и лучше артикулировать свои требования, в целом способствуя политическому участию.

Чем выше финансовая автономия муниципалитета, тем меньшую поддержку граждане оказывают правящей партии, тем более высокий уровень партийного плюрализма наблюдается, а низкая явка является показателем протестного голосования. Данные выводы соотносятся с выводами исследователей о том, что характер партийной системы во многом определяет стиль взаимодействия власти и общества и связан с политической активностью граждан (Blais, Blake, and Dion 1996), а конкурентная политическая среда является основным каналом повышения подотчетности местных органов власти (Boix and Posner, 1998)[[175]](#footnote-175).

В данной работе был подтвержден тезис о том, что степень подотчетности местных органов власти в сфере обеспечения общественных благ и услуг связана с политической активностью граждан и уровнем социального капитала в обществе (Putnam, 1993[[176]](#footnote-176); Jottier and Heyndels, 2010[[177]](#footnote-177); Andrews, 2011[[178]](#footnote-178); Boix and Posner, 1998)[[179]](#footnote-179). Было выяснено, что действительно есть положительная связь между уровнем политического сознания граждан, готовностью граждан на политическое участие, но большую роль на него оказывает не только характер общественного самочувствия, выражаемый в уровне доверия между людьми, но поддержка органами власти гражданских инициатив.

В ходе проведения кейс-стади анализа, где в качестве примеров были взяты региональные столицы со схожими институциональными и мотивационными факторами, но различающимися позициями граждан в оценке эффективности и подотчетности деятельности власти, а также в их оценке политики в отношении гражданских инициатив, было выяснено следующее.

В Калининграде двуглавая система управления при низкой финансовой самостоятельности муниципального образования оказалась неэффективной при обеспечении предоставления общественных благ и услуг органами местного самоуправления. Размытые линии подотчетности органов власти наряду с низкой политической активностью граждан и низкими мотивациями людей на участие в общественной жизни в целом стали барьерами для повышения подотчетности органов власти гражданами. Одной из причин низкой степени политического участия является недостаточность коммуникации между местными органами власти и общественными организациями, неправильная политика государства в отношении гражданских инициатив. Сами граждане не могут преодолеть проблему коллективных действий из-за низкого уровня социального капитала и доверия в обществе, что сказывается на неразвитости институтов участия в городе в целом. Таким образом, местное сообщество не может выступать в виде основного субъекта осуществления и повышения гражданской подотчетности муниципальных органов власти.

Недостаточная способность и желание граждан к участию в управлении, а также отсутствие чувства гражданственности в обществе приводит к увеличению его регулирования, что способствует распространению коррупции среди должностных лиц и низкой эффективности правительства (Aghion et all., 2010)[[180]](#footnote-180).

Данные выводы, в частности, объясняются наличием парадокса, который возникает в странах, находящихся в состоянии демократического транзита. С одной стороны, граждане критикуют существующие политические институты как коррумпированные, но с другой – обладая низким уровнем социального капитала и не способные к самостоятельному решению общественно-значимых проблем, они требуют сильного государственного регулирования[[181]](#footnote-181).

Другой крайний случай представляет Владивосток, где система управления, при которой ключевым лицом, принимающим решения, является избранный мэр, несмотря на низкую финансовую самостоятельность муниципального образования, оказалась эффективной при обеспечении качества предоставления общественных благ и услуг. В частности, это было достигнуто благодаря тому, что линии подотчетности органов власти более определенные, местное правительство более доступно для жителей. Наблюдается желание установить партнерские отношения между местными органами власти и местным сообществом. Последнее, в свою очередь, имеет высокий потенциал на участие, и может выступать в виде основного субъекта, повышающего подотчетность органов власти. Отмечаются высокие мотивации людей на участие в общественной жизни в целом, интенсивная работа в них. Однако готовность на политическое участие наблюдается только при уверенности в получении поддержки со стороны органов власти. Важно отметить то, что развитие институтов участия происходит при помощи и со стороны государства, а не «снизу», что, теоретически, является препятствием для осуществления общественного контроля и снижает значимость институтов участия как механизмов общественного контроля и повышения подотчетности органов власти.

Таким образом, для того, чтобы институты участия и общественного контроля могли выступать в виде механизмов повышения подотчетности органов власти, необходимо не только установление благоприятных институциональных условий, но мотиваций на политическое участие и участие в общественной жизни в целом. Согласно выводам исследования, в обществе есть запрос на поддержку гражданских инициатив, которые зачастую не могут быть реализованы из-за сложности преодоления проблемы коллективных действий и наличия институциональных барьеров. Выводы исследования показывают, что правильная политика государства в отношении гражданских инициатив является залогом роста участия граждан в общественно-политической жизни своего муниципалитета, повышения подотчетности и эффективности работы муниципальных органов власти. Выводы данного исследования могут быть использованы при разработке оптимальных стратегий взаимодействия между гражданами и органами власти для достижения эффективного сотрудничества между ними.

# Список использованных источников и литературы:

1. База данных СПАРК [Электронный ресурс] <http://www.spark-interfax.ru/Front/Index.aspx> (дата обращения 10.04.13).
2. База данных Фонда «Общественное Мнение» проекта Российский ГеоРейтинг (2007-2008 годы).
3. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-0804-8. Страсбург, май 1990; Европейская хартия местного самоуправления // Вестник Министерства иностранных дел СССР. 1990. № 19 (77).
4. Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 года (одобрена решением Правительства РФ 06.05.08№632-р). [Электронный документ] <http://opengovdata.ru/laws/13/> (дата обращения 30.05.13).
5. Методика расчета показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: <http://www.minregion.ru/activities/monitor/856/> (дата обращения 29.05.2013).
6. Официальный сайт Демократор.ру [Электронный ресурс]: <http://democrator.ru/about> (дата обращения 30.05.13).
7. Официальный сайт Министерства регионального развития РФ, данные за 2007 год [Официальный сайт] <http://www.minregion.ru/> (дата обращения 30.05.13).
8. **Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат)** [Электронный ресурс] <http://www.gks.ru/> (дата обращения 30.05.13).

Официальный сайт Фонда защиты гласности [Электронный ресурс] <http://www.gdf.ru/map/list/2008> (дата обращения 30.05.13).

1. Официальный сайт Фонда свободы информации [Электронный ресурс] <http://www.svobodainfo.org/ru/node/105> (дата обращения 30.05.13).
2. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс] <http://www.cikrf.ru/> (дата обращения 30.05.13).
3. Проект основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. 1999. 13 апреля. П. 1.1.
4. Распоряжение N 308-р от 19 мая 2006 года главы города Калининграда Об утверждении Положения об организационном отделе мэрии и должностных инструкций специалистов отдела [Электронный документ] <http://www.klgd.ru/docs/norms/texts/r308_06.php?print=Y> (дата обращения 30.05.13)
5. Решение от 22 декабря 2005 г. N 157 Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Владивостоке [Электронный документ] <http://xn--m1aabbhhq.xn--p1ai/naseleniyu/tos/g-vladivostok> (дата обращения 30.05.13)
6. РИА – Аналитика. Рейтинг регионов по числу пользователей сети Интернет [Электронный документ] <http://ria.ru/research_rating/20110928/445112931.html> (дата обращения 30.05.13).
7. ФЗ «О некоммерческих организациях» (№ 7-ФЗ). [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_1.html#p41> (дата обращения 30.05.13).
8. ФЗ «Об общественных объединениях» (№82-ФЗ) [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/obob/76_1.html#p51> (дата обращения 30.05.13).
9. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ФЗ-131) от 2003г (ст. 27) [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html> (дата обращения 30.05.13).
10. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности / Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. — 488 с.
11. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – 288c.
12. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии [Текст] / Габриэль Алмонд, Синди Верба //`Полис` (`Политические исследования`). – 1992 – №4
13. Ахременко, А. С. Эффективность органов власти в российских регионах (по итогам 2010 г.): препринт WP14/2012/01 [Текст] / А. С. Ахременко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономи­ки». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 92 с. – 50 экз.
14. Борисова Е.И., Полищук Л.И. Оценка эффективности товариществ собственников жилья в России // Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов, Москва: Общественная Палата РФ, 2009.
15. Задорин И. В. «Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия», ZIRCON, март 2010.
16. Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6.
17. Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // [Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)](http://www.ebiblioteka.ru/browse/publication/9367),  № 4, 2009, C. 28-40
18. Соколов А.Ф. Территориальное общественное самоуправление как инструмент повышения качества управления регионом. // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экон. Экол. 2011. № 1 (18) – с. 61-63.
19. Андрианов В. Д. Электронное правительство и качество государственного управления. [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2011/10/27/elektronnoe-pravitelstvo-i-kachestvo-gosupravleniya/> (дата обращения 30.05.13)
20. Генисаретский О. «Гражданское» и «местное» в городском самоуправлении // Городское управление и пространственное развитие. Сборник материалов к семинару "Стратегическое планирование в муниципальном управлении". Голицино, 22-24 марта 1999. М., МОНФ, 1999 [Электронный документ] <http://prometa.ru/olegen/publications/27> (дата обращения 30.05.13).
21. Глазычев В.Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 г. / Тезисы в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года. – М., 2011. <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 30.05.13)
22. Гребнев Е. Электронные муниципальные услуги: что мешает массовому внедрению? [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2011/10/27/elektronnyie-uslugi/> (дата обращения 30.05.13)
23. Коммунисты устроили митинг против повышения тарифов ЖКХ…опять безуспешно // Официальный сайт ООД «Комитет помощи: Жилье, Земля, Люди». [Электронный документ] <http://www.help.su/press/news_648.htm> (дата обращения 30.05.13)
24. Митинги протеста против реформы ЖКХ пройдут в ряде крупных городов страны // Новый Калининград. 2007. Январь [Электронный документ] <http://www.newkaliningrad.ru/news/community/k190984.html> (дата обращения 30.05.13)
25. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / Под общей редакцией проф. Юргенса И.Ю. – М.: Экон-Информ, 2009. – 84 с. [Электронный документ] <http://www.insor-russia.ru/files/LG2.pdf> (дата обращения 30.05.13)
26. Стырин Е.М. История формирования электронного правительства в России. [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2010/12/09/istoriya-egov/> (дата обращения 30.05.13)
27. Сунгуров А. Ю. О создании системы общественного контроля (мониторинга) деятельности структур исполнительной власти по предотвращению негативных последствий конфликта интересов, по предотвращению коррупции и реализации административной реформ [Электронный документ] www.cafrussia.ru/files/blocks/Sungurov.doc‎ (дата обращения 30.05.13)
28. ТОС: горожанам развязали руки // Некоммерческие организации России. База данных общественных организаций [Электронный документ]. <http://www.rusnko.info/2/i35_6395p0.htm> (дата обращения 30.05.13)
29. Туровский Р.Ф. (2012) Рейтинг эффективности региональной исполнительной власти: методология ежемесячного, ежеквартального и ежегодного рейтинга. [Текст]
30. Acemoglu, D, and Robinson J. (2008) Persistence of Power, Elites, and Institutions. American Economic Review, 98, 267–293.
31. Adsera A., Boix C., Payne M. (2003). Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 19, No 2.
32. Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc, and A. Shleifer. (2010) Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics*, 125, 1015–1049.
33. Andrews R. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England. // *Political Research Quarterly,* 64 (4): 938-949.
34. Boix C. and Posner D. (1998). “Social capital: Explaining its origin and effects on government performance.” British Journal of Political Science, 28(4): 686-689.
35. Brehm J. and Rahn W. (1997). “Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital”. *American Journal of Political Science*, 41(3): 999–1023.
36. Chamlee-Wright E. (2010) “The role of social entrepreneurship in Post-Katrina community recovery”. *International Journal of Innovation and Regional Development*, Vol.2, Nos. 1/2, pp.149–164.
37. Claibourn M.P. and Martin P.S. (Jun., 2007). “The Third Face of Social Capital: How Membership in Voluntary Associations Improves Policy Accountability”. *Political Research Quarterly*, 60 (2): 192-201
38. Coffe H. and Geys B. (2005). Institutional performance and social capital: an application to the local government level. *Journal of Urban Affairs*, *27*, 485–501.
39. Coleman, J. S. (1988). “Social Capital in the Creation of Human Capital”. The American Journal of Sociology, 94, *Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*: S95-S120.
40. Cusack, T. R. (1999). Social capital, institutional structures and democratic performance: A comparative study of German local governments. European Journal of Political Research, 35, 1–34; Rice, T. W. (2001). Social capital and government performance in Iowa communities. *Journal of Urban Affaires*, 23 (3-4), 375-89

Delhey, J. and Newton K. (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review* 21: 311–327.

1. Denisova I.,Eller M., Zhuravskaya E. (2010). “What do Russians think about transition?” *The Economics of Transition, The European Bank for Reconstruction and Development*, 18(2): 249-280.
2. Ekman, J. and Amna, E., 2009. Political Participation and Civic Engagement: Towards A New Typology. *Youth & Society*, 1-29.
3. Ferguson, M.R., Goldfinger, J. Vargus, B. (2005). “Social Capital and Governmental Performance in Large American Cities”. *Indiana University-Purdue University Indianapolis*
4. Fox J. (1996). How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1089-l 103
5. Fox J. reviewed work(s). (2007) The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. // *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5 (Aug., 2007), pp. 663-671
6. Giordano R. and Tommasino P. (2011). Public Sector Efficiency and Political Culture. Working Papers of Italian Bank, № 786 (January)
7. Jackman R.W. and Miller R.A. (1998). “Social Capital and Politics”. *Annual Review of Political Science*, 1:47.73
8. Jottier D. and Heyndels B. (2010) Does social capital increase political accountability? An empirical test for Flemish municipalities  // *Public Choice*, 150, 731-744.
9. Julnes P. de Lancer (2006). Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability?The Debate Goes On *// Evaluation,*  12 (2): 219-235.
10. Justice J. B., Melitski J. and Smith D. L. (2006)E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness : Do the Best Practicioners Employ the Best Practices?// *The American Review of Public Administration* 2006 36: 301
11. Kingsbury N.(2010)The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics// *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2010 631: 43
12. Knack, S. (2002). “Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the U.S. States”. American Journal of Political Science, 46: 772–785
13. Letki N. (Dec. 2006). Investigating the Roots of Civic Morality: Trust, Social Capital, and Institutional Performance.// *Political Behaviour*, Vol. 28, No. 4. pp. 305-325
14. Li Y. (2012). “Downward Accountability in Response to Collective Actions: The Political Economy of Public Goods Provision in China”. ISNIE Working Papers <http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2012/li.pdf> (дата обращения 30.05.13)
15. Martinez-Bravo M., Miquel G.P., Qian N., Yao Y. "Do Local Elections in Non-Democracies Increase Accountability? Evidence from Rural China," (2011) NBER Working Papers 16948, National Bureau of Economic Research, Inc.
16. Menyashev, R. Does Social Capital Have Economic Payoff in Russia? : Working paper WP10/2011/01 [Тext] / R. Menyashev, L. Polishchuk ; Higher School of Economics. – Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2011. – 44 p.
17. Moncrieffe J. M. reviewed works (1998). Reconceptualizing Political Accountability// *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.19, No. 4 (Oct., 1998), pp. 387-406
18. Pierce, J.C., Lovrich, N.P., and Moon, D.C. (2002). Social capital and government performance: An analysis of 20 American cities.
19. Polishchuk L., Makar’in A. (2012) Civic Culture and Political Collective Action in Russia. [Электронный документ] [http://www.hse.ru/data/2012/10/25/1245778460/Makar'in-Polishchuk%20paper.pdf](http://www.hse.ru/data/2012/10/25/1245778460/Makar%27in-Polishchuk%20paper.pdf) (дата обращения 30.05.13)
20. Smyth R., Sobolev A., Soboleva I.(2012). A Well-Organized Play: Simbolic Politics And The Effect Of Pro-Putin Rallies. Basic Research Program. Working Papers.SERIES: POLITICAL SCIENCE. WP BRP 05/PS/2012
21. Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”, *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225
22. Teets J.C. (2008). Improving Governance in China: The Role of Civil Society in Local Public Policy. *Governance in Non-Democracies: The Role of Civil Society in Increasing Pluralism and Accountability in Local Public Policy* University of Colorado at Boulder: ProQuest.
23. Wampler B., (2004). Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities// Latin American Politics and Society. Vol. 46, No. 2 pp. 73-99
24. Yap O. F. (2011). Informal accountability, credible actions, and democratization in Taiwan.// *Constitutional Political Economy*, 22 (2):103–121.

# Приложения

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Перечень региональных столиц субъектов России, используемых в данной работе:

1. ЦФО: Белгород, Брянск, Владимир, Воронеж, Иваново, Калуга, Кострома, Курск, Липецк, Орел, Рязань, Смоленск, Тамбов, Тверь, Тула, Ярославль, Москва;
2. СЗФО: Петрозаводск, Сыктывкар, Архангельск, Вологда, Калининград, Мурманск, В.Новгород, Псков, Санкт-Петербург;
3. ЮФО: Краснодар, Ставрополь, Астрахань, Волгоград, Ростов;
4. ПФО: Уфа, Йошкар-Ола, Саранск, Казань, Ижевск, Чебоксары, Киров, Н.Новгород, Оренбург, Пенза, Пермь, Самара, Саратов, Ульяновск;
5. УрФО: Курган, Екатеринбург, Тюмень, Челябинск, Ханты-Мансийск;
6. СФО: Абакан, Барнаул, Красноярск, Иркутск, Омск, Томск, Чита, Кемерово, Новосибирск;
7. ДВФО: Владивосток, Хабаровск, Благовещенск, Магадан, Южно-Сахалинск, Биробиджан.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Связь между явкой на выборы и субъективной оценкой эффективности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Связь между уровнем партийного плюрализма и субъективной оценкой эффективности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 4

Связь между уровнем финансовой автономности муниципалитета и объективной оценкой эффективности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Связь между явкой на выборы и субъективной оценкой эффективности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 6

Связь между уровнем доверия и субъективной оценкой эффективности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 7

Корреляция между институциональными факторами и оценками эффективности местных органов власти (субъективной и объективной)



ПРИЛОЖЕНИЕ 8

Корреляция между явкой на выборы и долей голосов за «Единую Россию»



ПРИЛОЖЕНИЕ 9

Корреляция между автономностью бюджета и уровнем партийного плюрализма



ПРИЛОЖЕНИЕ 10

График, характеризующий систему МСУ и объективную (1) и субъективную (2) оценки деятельности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 11

Корреляция между мотивационными факторами и объективной и субъективной оценкой деятельности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 12

Связь между готовностью к участию в акции протеста и субъективной оценкой деятельности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 13

Связь между политикой государства в отношении гражданских инициатив и объективной оценкой деятельности местных органов власти



ПРИЛОЖЕНИЕ 14

Связь между политикой государства в отношении гражданских инициатив и субъективной оценкой деятельности местных органов власти в отношении гражданских инициатив и готовности к участию в акциях протеста



ПРИЛОЖЕНИЕ 15

Связь между политикой государства в отношении гражданских инициатив и субъективной оценкой деятельности местных органов власти в отношении гражданских инициатив и отношению к участию в акциях протеста



1. ##  Chamlee-Wright E. (2010) “The role of social entrepreneurship in Post-Katrina community recovery”. *International Journal of Innovation and Regional Development*, Vol.2, Nos. 1/2, pp.149–164;Борисова Е.И., Полищук Л.И. Оценка эффективности товариществ собственников жилья в России. // Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов, Москва: Общественная Палата РФ, 2009.

 [↑](#footnote-ref-1)
2. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – 288c. [↑](#footnote-ref-2)
3. Julnes P. de Lancer (2006). Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability?The Debate Goes On *// Evaluation,*  12 (2): 219-235. [↑](#footnote-ref-3)
4. Adsera A., Boix C., Payne M. 2003. Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 19, No 2; Rahn, W., Rudolph, T., (2005) A Tale of Political Trust in American Cities. // *Public Opin Q* 69 (4): 530-560; Rhys A. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England. // *Political Research Quarterly* 64 (4): 938-949. [↑](#footnote-ref-4)
5. Giordano R. and Tommasino P. (2011). “Public Sector Efficiency and Political Culture”. // *Working Papers of Italian Bank,* № 786. [↑](#footnote-ref-5)
6. Andrews, R., R.J. Cowell and J. Downe (2008) Support for active citizenship and public service performance: an empirical analysis of English local authorities  // *Policy & Politics.* Vol 36 No. 2: 225–43; Wampler B. Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities.// Latin American Politics and Society, Vol. 46, No. 2 (Summer, 2004), pp. 73-99. [↑](#footnote-ref-6)
7. Acemoglu D., Robinson J. (2008). "Persistence of Power, Elites and Institutions" *American Economic Review, American Economic Association*, vol. 98(1), pp . 267-93. [↑](#footnote-ref-7)
8. Wampler B. Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities.// Latin American Politics and Society, Vol. 46, No. 2 (Summer, 2004), pp. 73-99;

See also: Schedler A., Diamond L, and Plattner M. (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (1999). [↑](#footnote-ref-8)
9. Глазычев В.Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 г. / Тезисы в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года. – М., 2011. <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-9)
10. На данный момент в ведении федерального уровня насчитывается 900 государственных услуг (функций), регионального - 120, а муниципального – всего 60. [↑](#footnote-ref-10)
11. Глазычев В.Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 г. / Тезисы в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года. – М., 2011. <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-11)
12. Глазычев В.Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 г. / Тезисы в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года. – М., 2011. <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-12)
13. «43% должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих оценивают социально-экономическую ситуацию на территории своих муниципальных образований как благоприятную, нормальную. Каждый второй видит в ней элементы социальной напряженности (52 %)». – Источник: Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности / Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. — 488 с. [↑](#footnote-ref-13)
14. Andrews R. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England. // *Political Research Quarterly,* 64 (4): 938-949. [↑](#footnote-ref-14)
15. Li Y. (2012). “Downward Accountability in Response to Collective Actions: The Political Economy of Public Goods Provision in China”. ISNIE Working Papers <http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2012/li.pdf> (дата обращения 30.05.13); Martinez-Bravo M., Miquel G.P., Qian N., Yao Y. (2011)."Do Local Elections in Non-Democracies Increase Accountability? Evidence from Rural China," NBER Working Papers 16948, National Bureau of Economic Research, Inc. [↑](#footnote-ref-15)
16. O. Fiona Yap.(2010). Informal accountability, credible actions, and democratization in Taiwan.// Const Polit Econ (2011) 22:103–121 [↑](#footnote-ref-16)
17. Генисаретский О. «Гражданское» и «местное» в городском самоуправлении // Городское управление и пространственное развитие. Сборник материалов к семинару "Стратегическое планирование в муниципальном управлении". Голицино, 22-24 марта 1999. М., МОНФ, 1999 [Электронный документ] <http://prometa.ru/olegen/publications/27> (дата обращения 30.05.13). [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Проект основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. 1999. 13 апреля. П. 1.1. [↑](#footnote-ref-18)
19. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Совет Европы.

Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-0804-8. Страсбург, май 1990; Европейская

хартия местного самоуправления // Вестник Министерства иностранных дел СССР.

1990. № 19 (77). [↑](#footnote-ref-19)
20. Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6. [↑](#footnote-ref-20)
21. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности / Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. — 488 с. [↑](#footnote-ref-21)
22. Задорин И. В. «Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия», ZIRCON, март 2010. [↑](#footnote-ref-22)
23. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / Под общей редакцией проф. Юргенса И.Ю. – М.: Экон-Информ, 2009. – 84 с. [Электронный документ] <http://www.insor-russia.ru/files/LG2.pdf> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-23)
24. Knack, S. (2002). “Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the U.S. States”. *American Journal of Political Science*, 46: 772–785; Ferguson, M.R., Goldfinger, J. Vargus, B. (2005). “Social Capital and Governmental Performance in Large American Cities”. *Indiana University-Purdue University Indianapolis*; Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”. *Political Research Quarterly*, 59(2): 211-225. [↑](#footnote-ref-24)
25. Методика расчета показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [официальный сайт]URL: <http://www.minregion.ru/activities/monitor/856/> (дата обращения 29.05.2013) [↑](#footnote-ref-25)
26. Туровский Р.Ф. Рейтинг эффективности региональной исполнительной власти: методология ежемесячного, ежеквартального и ежегодного рейтинга. [Текст] [↑](#footnote-ref-26)
27. Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225. [↑](#footnote-ref-27)
28. Kelly, 2003; Kelly and Swindell, 2002. Op.cit. Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225. [↑](#footnote-ref-28)
29. См. подробнее Ахременко, А. С.Эффективность органов власти в российских регионах (по итогам 2010 г.) : препринт WP14/2012/01 [Текст] / А. С. Ахременко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономи­ки». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 92 с. – 50 экз. [↑](#footnote-ref-29)
30. Delhey, J., and Newton K. (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review* 21: 311–327. [↑](#footnote-ref-30)
31. Adsera A., Boix C., Payne M. (2003). Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 19, No 2. [↑](#footnote-ref-31)
32. Giordano, R., and Tommasino P. (2011). Public Sector Efficiency and Political Culture. Working Papers of Italian Bank, № 786 (January) [↑](#footnote-ref-32)
33. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии [Текст] / Габриэль Алмонд, Синди Верба //`Полис` (`Политические исследования`). – 1992 – №4 [↑](#footnote-ref-33)
34. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – 288c. [↑](#footnote-ref-34)
35. Moncrieffe J. M. reviewed works (1998). Reconceptualizing Political Accountability// *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.19, No. 4 (Oct., 1998), pp. 387-406 [↑](#footnote-ref-35)
36. Op. cit. Moncrieffe J. M. reviewed works (1998). Reconceptualizing Political Accountability// *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.19, No. 4 (Oct., 1998), pp. 387-406 [↑](#footnote-ref-36)
37. Claibourn M.P., Martin, P.S. (Jun., 2007). “The Third Face of Social Capital: How Membership in Voluntary Associations Improves Policy Accountability”. *Political Research Quarterly*, 60 (2): 192-201 [↑](#footnote-ref-37)
38. Moncrieffe J. M. reviewed works (1998). Reconceptualizing Political Accountability// *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.19, No. 4 (Oct., 1998), pp. 387-406 [↑](#footnote-ref-38)
39. Fox J. reviewed work(s). (2007) The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. // *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5 (Aug., 2007), pp. 663-671 [↑](#footnote-ref-39)
40. Fox J. (2007) The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. // *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5 (Aug., 2007), pp. 663-671 [↑](#footnote-ref-40)
41. Moncrieffe J. M. reviewed works (1998). Reconceptualizing Political Accountability// *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.19, No. 4 (Oct., 1998), pp. 387-406 [↑](#footnote-ref-41)
42. Letki N. (Dec. 2006). Investigating the Roots of Civic Morality: Trust, Social Capital, and Institutional Performance.// *Political Behaviour*, Vol. 28, No. 4. pp. 305-325 [↑](#footnote-ref-42)
43. Cusack, T. R. (1999). Social capital, institutional structures and democratic performance: A comparative study of German local governments. European Journal of Political Research, 35, 1–34; Rice, T. W. (2001). Social capital and government performance in Iowa communities. *Journal of Urban Affaires*, 23 (3-4), 375-89 [↑](#footnote-ref-43)
44. Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225 [↑](#footnote-ref-44)
45. Jackman R.W., Miller, R.A. (1998). “Social Capital and Politics”. *Annual Review of Political Science*, 1:47.73 [↑](#footnote-ref-45)
46. Li Y. (2012). “Downward Accountability in Response to Collective Actions: The Political Economy of Public Goods Provision in China”. ISNIE Working Papers <http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2012/li.pdf> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-46)
47. Acemoglu, D, and Robinson J. (2008) Persistence of Power, Elites, and Institutions. American Economic Review, 98, 267–293. [↑](#footnote-ref-47)
48. Martinez-Bravo M., Miquel G.P., Qian N., Yao Y. (2011)."Do Local Elections in Non-Democracies Increase Accountability? Evidence from Rural China," NBER Working Papers 16948, National Bureau of Economic Research, Inc. [↑](#footnote-ref-48)
49. Li Y. (2012). “Downward Accountability in Response to Collective Actions: The Political Economy of Public Goods Provision in China”. ISNIE Working Papers <http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2012/li.pdf> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-49)
50. Moncrieffe J. M. reviewed works (1998). Reconceptualizing Political Accountability// International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol.19, No. 4 (Oct., 1998), pp. 387-406 [↑](#footnote-ref-50)
51. Pszeworski and Strokes, 1995. Op. cit. Smyth R., Sobolev A., Soboleva I.(2012). A Well-Organized Play: Simbolic Politics And The Effect Of Pro-Putin Rallies. Basic Research Program. Working Papers.SERIES: POLITICAL SCIENCE. WP BRP 05/PS/2012 [↑](#footnote-ref-51)
52. Schedler, 2006, Lust-Okar and Ghandi, 2009. Op. cit. Smyth R., Sobolev A., Soboleva I.(2012). A Well-Organized Play: Simbolic Politics And The Effect Of Pro-Putin Rallies. Basic Research Program. Working Papers.SERIES: POLITICAL SCIENCE. WP BRP 05/PS/2012 [↑](#footnote-ref-52)
53. Langston, 2006, Smyth et all, 2007. Op. cit. Smyth R., Sobolev A., Soboleva I. A Well-Organized Play: Simbolic Politics And The Effect Of Pro-Putin Rallies. Basic Research Program. Working Papers.SERIES: POLITICAL SCIENCE. WP BRP 05/PS/2012 [↑](#footnote-ref-53)
54. Boix, C. and D. Posner. (1998). “Social capital: Explaining its origin and effects on government performance.” British Journal of Political Science, 28(4): 686-689. [↑](#footnote-ref-54)
55. Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // [Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)](http://www.ebiblioteka.ru/browse/publication/9367),  № 4, 2009, C. 28-40 [↑](#footnote-ref-55)
56. Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // [Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)](http://www.ebiblioteka.ru/browse/publication/9367),  № 4, 2009, C. 28-40 [↑](#footnote-ref-56)
57. Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225. [↑](#footnote-ref-57)
58. Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225. [↑](#footnote-ref-58)
59. Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре // [Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)](http://www.ebiblioteka.ru/browse/publication/9367),  № 4, 2009, C. 28-40 [↑](#footnote-ref-59)
60. Fox J. (1996). How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1089-l 103 [↑](#footnote-ref-60)
61. Teets J.C. (2008). Improving Governance in China: The Role of Civil Society in Local Public Policy. *Governance in Non-Democracies: The Role of Civil Society in Increasing Pluralism and Accountability in Local Public Policy* University of Colorado at Boulder: ProQuest. [↑](#footnote-ref-61)
62. Teets J.C. (2008). Improving Governance in China: The Role of Civil Society in Local Public Policy. *Governance in Non-Democracies: The Role of Civil Society in Increasing Pluralism and Accountability in Local Public Policy* University of Colorado at Boulder: ProQuest. [↑](#footnote-ref-62)
63. Yap O. F. (2011). Informal accountability, credible actions, and democratization in Taiwan.// *Constitutional Political Economy*, 22 (2):103–121. [↑](#footnote-ref-63)
64. Глазычев В.Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 г. / Тезисы в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года. – М., 2011. <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-64)
65. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности / Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. — 488 с. [↑](#footnote-ref-65)
66. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Свод-

ный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / Под общей

редакцией проф. Юргенса И.Ю. – М.: Экон-Информ, 2009. – 84 с.[Электронный документ] <http://www.insor-russia.ru/files/LG2.pdf> (дата обращения 30.05.13); Глазычев В.Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 г. / Тезисы в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года. – М., 2011. [Электронный документ] <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-66)
67. Глазычев В.Л. Местное самоуправление, характеристика ситуации на середину 2011 г. / Тезисы в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года. – М., 2011. [Электронный документ] <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-67)
68. Julnes P. de Lancer (2006). Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability?The Debate Goes On *// Evaluation,*  12 (2): 219-235. [↑](#footnote-ref-68)
69. В соответствии с законом установлен перечень оснований для отрешения от должности главы муниципального образования. В перечень входят случаи неисполнения должностным лицом полномочий свыше трех месяцев, нецелевое расходование бюджетных средств, переданных муниципальному образованию для исполнения государственных полномочий, а также возникновение просроченной задолженности муниципального образования, превышающей 30% собственных доходов. Отдельно устанавливается обязанность главы муниципального образования предоставлять ежегодный отчет представительным органам. Если два раза подряд по итогам отчета работа главы муниципального образования признается неудовлетворительной, это также становится основанием для возбуждения процедуры удаления его в отставку. [↑](#footnote-ref-69)
70. См.: Проект основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. 1999. 13 апреля. П. 1.1. [↑](#footnote-ref-70)
71. Генисаретский О. «Гражданское» и «местное» в городском самоуправлении // Городское управление и пространственное развитие. Сборник материалов к семинару "Стратегическое планирование в муниципальном управлении". Голицино, 22-24 марта 1999. М., МОНФ, 1999 [Электронный документ] <http://prometa.ru/olegen/publications/27> (дата обращения 30.05.13). [↑](#footnote-ref-71)
72. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Совет Европы.

Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-0804-8. Страсбург, май 1990; Европейская

хартия местного самоуправления // Вестник Министерства иностранных дел СССР.

1990. № 19 (77). [↑](#footnote-ref-72)
73. Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6. [↑](#footnote-ref-73)
74. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности / Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. / Практическое пособие (на рус. яз.) / Под редакцией А. Е. Шадрина, заместителя директора Департамента стратегического управления (программ) и бюджетирования Минэкономразвития России — М.: Агентство социальной информации, 2008. — 488 с. [↑](#footnote-ref-74)
75. Justice J. B., Melitski J. and Smith D. L. (2006)E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness : Do the Best Practicioners Employ the Best Practices?// *The American Review of Public Administration* 2006 36: 301 [↑](#footnote-ref-75)
76. Justice J. B., Melitski J. and Smith D. L. (2006)E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness : Do the Best Practicioners Employ the Best Practices?// *The American Review of Public Administration* 2006 36: 301 [↑](#footnote-ref-76)
77. Андрианов В. Д. Электронное правительство и качество государственного управления. [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2011/10/27/elektronnoe-pravitelstvo-i-kachestvo-gosupravleniya/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-77)
78. Андрианов В. Д. Электронное правительство и качество государственного управления. [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2011/10/27/elektronnoe-pravitelstvo-i-kachestvo-gosupravleniya/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-78)
79. Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 года (одобрена решением Правительства РФ 06.05.08№632-р). [Электронный документ] <http://opengovdata.ru/laws/13/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-79)
80. Андрианов В. Д. Электронное правительство и качество государственного управления. [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2011/10/27/elektronnoe-pravitelstvo-i-kachestvo-gosupravleniya/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-80)
81. Стырин Е.М. История формирования электронного правительства в России. [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2010/12/09/istoriya-egov/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-81)
82. Гребнев Е. Электронные муниципальные услуги: что мешает массовому внедрению? [Электронный документ] <http://open-gov.ru/2011/10/27/elektronnyie-uslugi/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-82)
83. Justice J. B., Melitski J. and Smith D. L. (2006). E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness : Do the Best Practicioners Employ the Best Practices?// *The American Review of Public Administration* 2006 36: 301 [↑](#footnote-ref-83)
84. Kingsbury N.(2010)The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics// *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2010 631: 43 [↑](#footnote-ref-84)
85. Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения. Предоставление информации об организации общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации. Зачисление в образовательное учреждение. Прием заявлений, постановка на учет и предоставление информации по дополнительному лекарственному обеспечению отдельных категорий граждан, имеющих право на предоставление набора социальных услуг. Прием заявок (запись) на прием к врачу. Источник: Министерство экономического развития Российской Федерации, 2010 [↑](#footnote-ref-85)
86. Wampler B., (2004). Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities// Latin American Politics and Society. Vol. 46, No. 2 pp. 73-99 [↑](#footnote-ref-86)
87. Официальный сайт Демократор.ру [Электронный ресурс]: <http://democrator.ru/about> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-87)
88. Официальный сайт Демократор.ру [Электронный ресурс]: <http://democrator.ru/about> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-88)
89. Smith R., Sobolev A., Soboleva I. (2012). A Well-organized Play: Symbolic Politics And The Effect Of The Pro-Putin Rallies. Basic Research Program. Working Papers. Series: Political Science WP BRP 05/ps/2012 [↑](#footnote-ref-89)
90. Polishchuk L., Makar’in A. (2012) Civic Culture and Political Collective Action in Russia. [Электронный документ] [http://www.hse.ru/data/2012/10/25/1245778460/Makar'in-Polishchuk%20paper.pdf](http://www.hse.ru/data/2012/10/25/1245778460/Makar%27in-Polishchuk%20paper.pdf) (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-90)
91. Патнэм.Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – С. 207. [↑](#footnote-ref-91)
92. Патнэм.Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – С. 207. [↑](#footnote-ref-92)
93. Knack, S. (2002). “Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the U.S. States”. *American Journal of Political Science*, 46: 772–785. [↑](#footnote-ref-93)
94. Патнэм.Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – С. 207. [↑](#footnote-ref-94)
95. Menyashev, R. Does Social Capital Have Economic Payoff in Russia? : Working paper WP10/2011/01 [Тext] / R. Menyashev, L. Polishchuk ; Higher School of Economics. – Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2011. – 44 p. [↑](#footnote-ref-95)
96. Boix, C. and D. Posner. (1998). “Social capital: Explaining its origin and effects on government performance.” *British Journal of Political Science*, 28(4): 686-689. [↑](#footnote-ref-96)
97. Coffe, H., & Geys, B. (2005). Institutional performance and social capital: an application to the local government

level. *Journal of Urban Affairs*, *27*, 485–501. [↑](#footnote-ref-97)
98. Brehm, J., Rahn, W. (1997). “Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital”. *American Journal of Political Science*, 41(3): 999–1023. [↑](#footnote-ref-98)
99. Jottier D., Heyndels B. (2010) Does social capital increase political accountability? An empirical test for Flemish municipalities  // *Public Choice*, 150, 731-744. [↑](#footnote-ref-99)
100. Andrews R. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England. // *Political Research Quarterly,* 64 (4): 938-949. [↑](#footnote-ref-100)
101. Coleman, J. S. (1988). “Social Capital in the Creation of Human Capital”. The American Journal of Sociology, 94, *Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*: S95-S120. [↑](#footnote-ref-101)
102. Andrews R. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England. // *Political Research Quarterly,* 64 (4): 938-949. [↑](#footnote-ref-102)
103. Claibourn M.P., Martin, P.S. (Jun., 2007). “The Third Face of Social Capital: How Membership in Voluntary Associations Improves Policy Accountability”. *Political Research Quarterly*, 60 (2): 192-201. [↑](#footnote-ref-103)
104. Ekman, J., Amna, E., 2009. Political Participation and Civic Engagement: Towards A New

Typology. *Youth & Society*, 1-29. [↑](#footnote-ref-104)
105. Denisova I.,Eller M., Zhuravskaya E. (2010). “What do Russians think about transition?” The Economics of Transition, *The European Bank for Reconstruction and Development*, 18(2): 249-280. [↑](#footnote-ref-105)
106. Задорин И. В. «Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия», ZIRCON, март 2010. [↑](#footnote-ref-106)
107. Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc, and A. Shleifer. (2010) Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics*, 125, 1015–1049. [↑](#footnote-ref-107)
108. Fox J. (1996). How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development,* Vol. 24, No. 6, pp. 1089-l 103 [↑](#footnote-ref-108)
109. Сунгуров А. Ю. О создании системы общественного контроля (мониторинга) деятельности структур исполнительной власти по предотвращению негативных последствий конфликта интересов, по предотвращению коррупции и реализации административной реформ [Электронный документ] (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-109)
110. Сунгуров А. Ю. О создании системы общественного контроля (мониторинга) деятельности структур исполнительной власти по предотвращению негативных последствий конфликта интересов, по предотвращению коррупции и реализации административной реформ. [Электронный документ] (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-110)
111. Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст.2. п.2). [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_1.html#p41> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-111)
112. Виды НКО: потребительские кооперативы, общественные объединения (в том числе религиозные объединения), общественные организации, общественные движения, органы общественной самодеятельности, политические партии, фонды (в том числе общественные фонды), учреждения (в том числе общественные учреждения), государственные корпорации, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, общины коренных малочисленных народов, казачьи общества, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы), ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, территориальные общественные самоуправления, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества. [↑](#footnote-ref-112)
113. Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_3.html#p367> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-113)
114. «Практика создания ТСЖ в России весьма противоречива – истории успеха соседствуют с многочисленными примерами неудачного внедрения этого института, злоупотреблениями для получения частной выгоды за счет жильцов, а также сохранения статус-кво под «новой вывеской».

Борисова Е.И., Полищук Л.И. Оценка эффективности товариществ собственников жилья в России

// Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов, Москва: Общественная Палата РФ, 2009. [↑](#footnote-ref-114)
115. ФЗ «Об общественных объединениях» (ст.17). [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/obob/76_1.html#p51> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-115)
116. ФЗ «Об общественных объединениях» (ст.9). [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/obob/76_1.html#p51> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-116)
117. См. подробнее о работе ТОС и ТСЖ: Шомина И. «Наш дом, наша улица». Пермь, 2010 – 101с.[Электронный документ] <http://ecsocman.hse.ru/text/36880396/> (дата обращения 30.05.13); Борисова Е.И., Полищук Л.И. Оценка эффективности товариществ собственников жилья в России

// Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов, Москва: Общественная Палата РФ, 2009. [↑](#footnote-ref-117)
118. ФЗ-131 « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ » от 2003г (ст. 27) [Электронный документ] <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-118)
119. Шомина И. «Наш дом, наша улица». Пермь, 2010 – 101с.[Электронный документ] <http://ecsocman.hse.ru/text/36880396/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-119)
120. Шомина И. «Наш дом, наша улица». Пермь, 2010 – 101с.[Электронный документ] <http://ecsocman.hse.ru/text/36880396/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-120)
121. РЕШЕНИЕ от 22 декабря 2005 г. N 157 Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Владивостоке [Электронный документ] <http://xn--m1aabbhhq.xn--p1ai/naseleniyu/tos/g-vladivostok> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-121)
122. Шомина И. «Наш дом, наша улица». Пермь, 2010 – 101с.[Электронный документ] <http://ecsocman.hse.ru/text/36880396/> (дата обращения 30.05.13); Борисова Е.И., Полищук Л.И. Оценка эффективности товариществ собственников жилья в России

// Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов, Москва: Общественная Палата РФ, 2009. [↑](#footnote-ref-122)
123. Список региональных столиц указан в приложении [↑](#footnote-ref-123)
124. Данные БД ФОМ. Проект ГеоРейтинг 2007-2008 гг. Эти данные были использованы лабораторией Прикладного анализа институтов и социального капитала НИУ ВШЭ для выявления экономического отдачи социального капитала в России. Автор выражает лаборатории и лично Л.И.Полищуку благодарность за предоставление данных. [↑](#footnote-ref-124)
125. Было решено не принимать во внимание численность НКО в региональной столице, поскольку она не всегда может отражать реальную деятельность организаций. [↑](#footnote-ref-125)
126. В ходе исследования была сделана попытка проверить влияние уровня партийного плюрализма в городских советах на подотчетность органов власти. Однако впоследствии было решено отказаться от этого, из-за разницы в годах проведения выборов (что существенно снижает объем выборки) и из-за особенностей местного избирательного законодательства (а также нарезки округов). Было решено использовать данные явки и результатов выборов в Госдуму 2011 года по региональным столицам. [↑](#footnote-ref-126)
127. Boix, C. and D. Posner. (1998). “Social capital: Explaining its origin and effects on government performance.” *British Journal of Political Science*, 28(4): 686-689. [↑](#footnote-ref-127)
128. Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225. [↑](#footnote-ref-128)
129. Teets J.C. (2008). Improving Governance in China: The Role of Civil Society in Local Public Policy. *Governance in Non-Democracies: The Role of Civil Society in Increasing Pluralism and Accountability in Local Public Policy* University of Colorado at Boulder: ProQuest. [↑](#footnote-ref-129)
130. Патнэм.Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – С. 207. [↑](#footnote-ref-130)
131. Knack, S. (2002). “Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the U.S. States”. *American Journal of Political Science,* 46: 772–785. [↑](#footnote-ref-131)
132. Pierce, J.C., Lovrich, N.P., & Moon, D.C. (2002). Social capital and government performance: An analysis of 20 American cities. [↑](#footnote-ref-132)
133. Jottier D., Heyndels B. (2010) Does social capital increase political accountability? An empirical test for Flemish municipalities  // *Public Choice*, 150, 731-744 [↑](#footnote-ref-133)
134. Andrews R. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England. // *Political Research Quarterly,* 64 (4): 938-949 [↑](#footnote-ref-134)
135. Boix, C. and D. Posner. (1998). “Social capital: Explaining its origin and effects on government performance.” *British Journal of Political Science*, 28(4): 686-689. [↑](#footnote-ref-135)
136. Эти функции начал выполнять Ф.Ф.Лапин. Мэр города – А.Г.Ярошук. [↑](#footnote-ref-136)
137. Источник: Официальный сайт Министерства регионального развития РФ, данные за 2007 год [Официальный сайт] <http://www.minregion.ru/> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-137)
138. Источник: Фонд Свободы Информации [Официальный сайт] <http://www.svobodainfo.org/ru/node/105> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-138)
139. Источник: Фонд защиты гласности [Официальный сайт] <http://www.gdf.ru/map/list/2008> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-139)
140. Источник: РИА – Аналитика. Рейтинг регионов по числу пользователей сети Интернет [Электронный документ] <http://ria.ru/research_rating/20110928/445112931.html> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-140)
141. Явка на выборы главы города составила 53%. [↑](#footnote-ref-141)
142. Президент (23,95%), руководители предприятий (8,98%), криминальные структуры (8,38%), СМИ (1,2%), общественные организации (1,2%), политические партии и движения (1,2%), ТОСы (1%) [↑](#footnote-ref-142)
143. Таблица сопряженности: Когда в последний раз пользовался Интернетом?\* Власти не учитывают интересы?

	1. Последние сутки – 55,93%
	2. Последнюю неделю – 33,03%
	3. Последний месяц – 21,13% [↑](#footnote-ref-143)
144. Источник: Официальный сайт Министерства регионального развития РФ, данные за 2007 год [Официальный сайт] <http://www.minregion.ru/> (дата обращения 30.05.13) Оценка деятельности региональных органов власти – ее необходимо брать с оговорками, тем не менее, на нее можно опираться, поскольку она отражает общую тенденцию. [↑](#footnote-ref-144)
145. Митинги протеста против реформы ЖКХ пройдут в ряде крупных городов страны // Новый Калининград. 2007. Январь [Электронный документ] <http://www.newkaliningrad.ru/news/community/k190984.html> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-145)
146. #  Коммунисты устроили митинг против повышения тарифов ЖКХ…опять безуспешно // Официальный сайт ООД «Комитет помощи: Жилье, Земля, Люди». [Электронный документ] <http://www.help.su/press/news_648.htm> (дата обращения 30.05.13)

 [↑](#footnote-ref-146)
147. Из тех, кто считает, что власти не учитывают их интересы, поддерживают и принимают участие – 10,48%, поддерживают, но не принимают участие – 33,98%, не поддерживает, но сам участвует – 1,3%. [↑](#footnote-ref-147)
148. Из тех, кто считает, что «правильную» – 18% [↑](#footnote-ref-148)
149. Уборка территории: из тех, кто считает, что власти не учитывают их интересы, готовы принять участие – 4,75%, из тех, кто считает, что власти учитывают их интересы, готовы принять участие – 20,85%. [↑](#footnote-ref-149)
150. Помочь садику (приюту), который находится в бедственном положении – из тех, кто считает, что власти не учитывают их интересы, готовы организовать – 0,75%, принять участие – 3,73%, помочь материально – 1,19%. Из тех, кто считает, что власти учитывают их интересы, готовы организовать – никто, готовы принять участие – 20,85%, готовы помочь материально – никто. [↑](#footnote-ref-150)
151. Как государство относится к общественным объединениям и НКО, гражданским инициативам?

	1. Поощряет их развитие – 6,99%
	2. Налаживает сотрудничество – 10,98%
	3. Пытается сотрудничать, но делает неумело – 8,98%
	4. Относится равнодушно, игнорирует – 13,57%
	5. Пытается уничтожить независимые инициативы – 4,39%
	6. Последовательной госполитики в этой области нет – 8,78% [↑](#footnote-ref-151)
152. Какую позицию по отношению к властям занимают сейчас общественные организации, инициативы?

	1. Помогают власти в ее начинаниях – 8,58%
	2. Совместно с властью вырабатывают и реализовывают общественно важные проекты – 24,15%
	3. Используют власть для решения своих задач – 10,58%
	4. Защищают интересы граждан – 42,12%
	5. Препятствуют властям – 0,6%
	6. Занимаются своим делом, не вмешиваются – 6,59% [↑](#footnote-ref-152)
153. Источник: база данных СПАРК [Электронный ресурс] <http://www.spark-interfax.ru/Front/Index.aspx> (дата обращения 10.04.13) [↑](#footnote-ref-153)
154. Распоряжение N 308-р от 19 мая 2006 года главы города Калининграда Об утверждении Положения об организационном отделе мэрии и должностных инструкций специалистов отдела

[Электронный документ] <http://www.klgd.ru/docs/norms/texts/r308_06.php?print=Y> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-154)
155. Соколов А.Ф. Территориальное общественное самоуправление как инструмент повышения качества управления регионом. // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3, Экон. Экол. 2011. № 1 (18) – с. 61-63. [↑](#footnote-ref-155)
156. президент (27,8%), руководители предприятий (6,2%), общественные и другие НКО (0,6%), политические партии и движения (7,6%), ТОСы (2,2%), криминальные структуры (13,4%), СМИ (3,8%) [↑](#footnote-ref-156)
157. Согласно Уставу города структура местного самоуправления Владивостока выглядит следующим образом: представительным органом является городская дума, состоящая из 35 депутатов, избранных по смешанной системе, главой города – избранный мэр (с 2008 года – Игорь Пушкарев), исполнительно-распорядительным органом является администрация (с 2008 года – глава администрации – И.Пушкарев). [↑](#footnote-ref-157)
158. Источник: Официальный сайт Министерства регионального развития РФ, данные за 2007 год [Официальный сайт] <http://www.minregion.ru/> (дата обращения 30.05.13) Оценка деятельности региональных органов власти – ее необходимо брать с оговорками, тем не менее, на нее можно опираться, поскольку она отражает общую тенденцию. [↑](#footnote-ref-158)
159. Когда в последний раз пользовался Интернетом? Власти не учитывают интересы?

	1. Последние сутки – 49,27%
	2. Последнюю неделю –39,48%
	3. Последний месяц – 44% [↑](#footnote-ref-159)
160. готов пожертвовать деньги – 1,5%, готов подписать бумагу – 5,45%, не принял бы участие – 0,68% [↑](#footnote-ref-160)
161. Как относятся к акциям протеста – из тех, кто считает, что власти не учитывают их интересы, поддерживают и принимают участие – 8,73%, поддерживают, но не принимают участие – 47,11%, не поддерживает, но сам участвует – 5,59%, не поддерживает и не участвует – 44,5%. [↑](#footnote-ref-161)
162. поддерживают, но не принимают участие – 27,59%, не поддерживает, но сам участвует – 17,32%, не поддерживает и не участвует – 12,26% [↑](#footnote-ref-162)
163. Уборка территории: из тех, кто считает, что власти не учитывают их интересы, готовы организовать – 1,35%, готовы принять участие – 8,67%, готовы помочь материально – 0,86%, из тех, кто считает, что власти учитывают их интересы, готовы организовать – 15,23%, готовы принять участие – 5,66%, помочь материально – 0,94%.

Помочь садику (приюту), который находится в бедственном положении – из тех, кто считает, что власти не учитывают их интересы, готовы организовать – никто, принять участие – 7,13%, помочь материально – 3,7%. Из тех, кто считает, что власти учитывают их интересы, готовы организовать – 13,27%, готовы принять участие – 2,83%, готовы помочь материально – 1,29%, не принял бы участия – 0,94%. [↑](#footnote-ref-163)
164. Какую позицию по отношению к властям занимают сейчас общественные организации, инициативы? Помогают власти в ее начинаниях – 5,2%; совместно с властью вырабатывают и реализовывают общественно важные проекты – 28,8%; используют власть для решения своих задач – 5,8%; защищают интересы граждан – 21%; препятствуют властям – 0%; занимаются своим делом, не вмешиваются – 7% [↑](#footnote-ref-164)
165. Источник: база данных СПАРК [Электронный ресурс] <http://www.spark-interfax.ru/Front/Index.aspx> (дата обращения 10.04.13) [↑](#footnote-ref-165)
166. Активисты и идеологи создания ТОС – Александр Смышляев и Александр Юртаев. [↑](#footnote-ref-166)
167. В 2007 году во Владивостоке мэр города был посажен в тюрьму за превышение должностных полномочий. [↑](#footnote-ref-167)
168. ТОС: горожанам развязали руки // Некоммерческие организации России. База данных общественных организаций [Электронный документ]. <http://www.rusnko.info/2/i35_6395p0.htm> (дата обращения 30.05.13) [↑](#footnote-ref-168)
169. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – 288c. [↑](#footnote-ref-169)
170. Tavits, M. (Jun., 2006). Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance. *Political Research Quarterly*, 59 (2): 211-225. [↑](#footnote-ref-170)
171. Giordano, R., and Tommasino P. (2011). Public Sector Efficiency and Political Culture. *Working Papers of Italian Bank*, № 786 [↑](#footnote-ref-171)
172. Andrews, R., R.J. Cowell and J. Downe (2008) Support for active citizenship and public service performance: an empirical analysis of English local authorities  // *Policy & Politics.* Vol 36 No. 2: 225–43; Wampler B. Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities.// Latin American Politics and Society, Vol. 46, No. 2 (Summer, 2004), pp. 73-99 [↑](#footnote-ref-172)
173. Przeworski A. et all. Democracy, Accountability, and Representation (1999) Op. cit. Wampler B. Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities.// *Latin American Politics and Society*, Vol. 46, No. 2 (Summer, 2004), pp. 73-99. [↑](#footnote-ref-173)
174. Acemoglu D., Robinson J. (2008). "Persistence of Power, Elites and Institutions" *American Economic Review, American Economic Association*, vol. 98(1), pp . 267-93 [↑](#footnote-ref-174)
175. Boix, C. and D. Posner. (1998). “Social capital: Explaining its origin and effects on government performance.” // *British Journal of Political Science*, 28(4): 686-689. [↑](#footnote-ref-175)
176. Патнэм.Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996. – С. 207. [↑](#footnote-ref-176)
177. Jottier D., Heyndels B. (2010) Does social capital increase political accountability? An empirical test for Flemish municipalities  // *Public Choice*, 150, 731-744. [↑](#footnote-ref-177)
178. Andrews R. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England. // *Political Research Quarterly,* 64 (4): 938-949. [↑](#footnote-ref-178)
179. Boix, C. and D. Posner. (1998). “Social capital: Explaining its origin and effects on government performance.” *British Journal of Political Science*, 28(4): 686-689. [↑](#footnote-ref-179)
180. Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc, and A. Shleifer. (2010) Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics*, 125, 1015–1049. [↑](#footnote-ref-180)
181. Denisova I.,Eller M., Zhuravskaya E. (2010). “What do Russians think about transition?” *The Economics of Transition, The European Bank for Reconstruction and Development*, 18(2): 249-280. [↑](#footnote-ref-181)