Губайдулина Ляйсан Равильевна

стажер-исследователь Лаборатории региональных политических исследований НИУ ВШЭ

моб. тел.: 89160930475

e-mail: gubaydulina.l@gmail.com

Gubaydulina Lyaysan Ravilevna

Researcher of Laboratory for Regional Political Researchers, National Research University Higher School of Economics

cell phone: 89160930475

e-mail: gubaydulina.l@gmail.com

**Готовность россиян к самоорганизации и самоуправлению:**

**стимулы и ограничения**

***Аннотация***

*В статье рассматриваются вопросы, касающиеся самоорганизации местного сообщества в контексте возможностей участия граждан в местном самоуправлении. В частности, оценивается потенциал местного сообщества в виде наличия способности к коллективным действиям и уровня социального капитала, а также выделяются институциональные барьеры, препятствующие осуществлению самоуправления и решению вопросов местного значения. Автор приходит к выводу, что поддерживающая политика государства в отношении гражданских инициатив и постепенное конструирование соответствующего институционального дизайна является залогом роста участия граждан в общественно-политической жизни своего муниципалитета, повышения подотчетности и эффективности работы муниципальных органов власти.*

***Ключевые слова:*** *местное самоуправление, местное сообщество, социальный капитал, гражданские инициативы*

***Abstract***

*The article refers to the issues of local community self-organization in the context of citizen opportunities to participate in local government. In particular, the article makes an attempt to estimate the potential of local community in the form of its ability to collective action and the level of social capital in the society. Also the institutional obstacles which impede the exercise of self –management and the local problem solution are highlighted. The author concludes that the supportive politics of government regarding to civil society initiatives and the gradual construction of the appropriate institutional design is one of the guarantees of active civic participation in social and political life of municipality alongside with the increase of local government accountability and effectiveness.*

***Key words:*** *local government, local community, social capital, civil society initiatives*

«Хватит это терпеть!», «Мы хотим перемен!» – гласят слоганы на натянутых транспарантах оппозиции. Политологи, общественные деятели и политические активисты, «неравнодушные граждане» единодушны во мнении о необходимости изменений политической системы страны. Однако даже при огромном желании такая глобальная перестройка не может происходить быстро ввиду влияния множества факторов, в частности, институционального и культурного характера. Для того чтобы провести реальные изменения, необходимо начинать с самого низкого уровня, с преобразований, касающихся непосредственно человека и местное сообщество. В этом случае можно будет видеть, как эти повсеместно происходящие точечные изменения, выстроенные и структурированные, отразятся на трансформациях в системе органов власти в целом.

Такие «сдвиги» важно начинать с муниципального уровня, который, в соответствии с Конституцией РФ, не входит в общую структуру органов власти, обладает независимостью и самостоятельностью. Муниципалитет также является самым наглядным «полем» для общественно-политических интеракций, поскольку в нем наиболее часто происходят коммуникации между жителями и представителями власти. В большой мере это происходит благодаря тому, что задачи муниципальных органов власти сводятся к решению повседневных проблем, где граждане выступают в роли «потребителей общественных благ». Вместе с тем, на данный момент в ведении органов власти муниципального уровня насчитывается всего 60 государственных услуг (функций), в то время как регионального – 120, а федерального – 900. Отсутствие децентрализации полномочий, которую провели за рубежом при столкновении со схожей проблемой, называется в качестве одной из главных причин снижения качества власти на местном уровне.

Согласно утверждению экспертов в сфере местного самоуправления в России, ключевым фактором улучшения работы муниципальных органов власти является «демократизация» процесса управления, которая предполагает в качестве следствия повышение прозрачности и эффективности работы органов власти и видится в качестве одного из самых рациональных решений оптимизации работы государственных служащих и повышения качества предоставления общественных благ и услуг [Глазычев, 2011].

Между тем, потенциал российского местного самоуправления не реализуется не только вследствие «высокой зависимости от региональных и федеральных органов власти из-за недостатка средств в местных бюджетах; незаинтересованности чиновников (зарплата чиновников не зависит от благополучия населения)»; но также из-за «дефицита гражданских инициатив, идущих снизу; дефицита обратной связи в виде оценки эффективности работы местной власти населением» [Юргенс, 2009; Глазычев, 2011].

Среди указанных причин особо следует выделить пункты, связанные с «местным сообществом», поскольку в условиях, когда добиться институциональных изменений сложно, общество вынуждено самостоятельно предпринимать активные действия.

Цельданной работы – анализ нынешнего состояния общества с точки зрения характера самоорганизации местного сообщества и его взаимоотношения с муниципальными органами, выделение потенциала и ограничений местного сообщества для осуществления местного самоуправления.

Согласно концепции государственной политики развития МСУ в РФ именно «местное сообщество» выступает субъектом осуществления управления [Проект основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации, 1999]. 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 словосочетания «органы местного самоуправления», как это указано в официальном переводе [Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия,

1990; Европейская хартия местного самоуправления, 1990], он использовал термин «местные сообщества» [Замотаев, 1996]. 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].

Сами представители органов 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» [Мерсиянова, 2008].

Вместе с тем, возможности повышения политического участия граждан связаны с наличием или отсутствием институциональных барьеров и субъективных «проблем мотивации» [Задорин, 2010].

Институциональные барьеры возникают в связи отсутствием возможностей для развития социальной активности. Проблемы мотивации связаны с факторами, которые влияют на способность и готовность к действию. Так, «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» [там же]. Проблемы мотивации связаны с типом политической культуры и уровнем социального капитала в обществе. Он показывает, насколько общество готово объединяться, чтобы решать проблемы самостоятельно. В том случае если общество не в состоянии преодолеть проблему коллективного действия, оно обращается за помощью к правительству. Так, исследование И. Денисовой и Е.Журавской на примере России показало, что общества, находящиеся на стадии демократического транзита, не обладая достаточным уровнем социального капитала, вынуждены искать поддержки со стороны сильного государства, и требуют государственного регулирования, несмотря на то, что политические институты не являются эффективными, и сами граждане это признают [Denisova, Eller, Zhuravskaya, 2010]. В этих условиях становится важным понять, может ли общество заставить правительство быть подотчетным ему? Иными словами, как правительство реагирует на требования общества? Какую стратегию выбирает правительство по отношению к обществу и оказывается ли она эффективной при решении проблемы?

Одна из важнейших работ в определении готовности общества к коллективным действиям связана с именем политолога и социолога Роберта Патнэма. Его работа «Чтобы демократия сработала» (Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, 1993) о сообществах и политических институтах Италии повысила интерес к социальному капиталу [Claibourn, Martin, 2007; Norris, 2000; Tavits, 2006; Kwak, Shah, Holbert, 2004].

Исследователь сравнивал политические институты Севера и Юга Италии, чтобы выяснить, «каковы те условия, которые обеспечивают создание эффективных и ответственных институтов власти» [Патнэм, 1996, с.17], которые имеются на Севере Италии, и каковых нет на Юге. Объяснение институционального успеха он увидел в существовании социального капитала – «особенностей гражданской вовлеченности и общественной солидарности» – в регионах Севера [там же, с.106]. Ценность его работы также заключается в том, что в области изучения социального капитала Р. Патнэм стал первым, кто использовал эмпирические данные для проверки своей гипотезы. Ученый доказал, что проблема коллективного действия успешно решается в тех обществах, где люди легко идут на добровольное сотрудничество. Социальный капитал становится тем элементом, который определяет степень этого сотрудничества. Социальный капитал он определял как «особенности социальной организации (принципы, нормы, структуры), которые способны упрочить эффективность осуществляемых обществом координированных действий» [там же, с.207].

Действие социального капитала основано на доверии, которое устанавливается в результате взаимодействия между людьми. Важным обстоятельством в этом случае является то, что каждый получает «доверие взаймы», полагаясь на незнакомого человека [Coleman, 1988]. При этом социальные связи, устанавливаемые каждым человеком, позволяют расширить границы доверия: «я доверяю тебе, потому что я верю ей, а она уверяет, что на тебя можно положиться» [Патнэм, 1996, с.209].

Фундаментом социального капитала является доверие, на основе которого строится взаимоотношения между участниками ассоциаций и гражданами.

Именно низкий уровень доверия между людьми является основным барьером на пути становления развитого местного самоуправления в России. Исследования показали, что говоря о том, что в целом людям можно доверять, россияне, прежде всего, имеют в виду свое ближайшее окружение. Этот тезис был выдвинут Юрием Латовым в работе «Декларируемое и фактическое межличностное доверие в современной России» [Латов, 2011]. Он утверждал, что респонденты, отвечая на вопрос относительно обобщенного доверия, подразумевают межличностное доверие, то есть для них «люди вообще», как правило, совпадают с ближайшим окружением.

Вместе с тем, выводы Г. Алмонда и С. Верба, сделанные в работе «Гражданская культура и стабильность демократии» 1963 г. показали, что высокий уровень межличностного доверия является характерным признаком демократии – то, что они наблюдали в США и Великобритании, и чего не было зафиксировано в Италии, Германии и Мексике [Алмонд, Верба, 1992]. Без соответствующего уровня доверия между людьми процессы демократизации на местном уровне невозможны.

Гипотезы Р. Патнэма о значимости социального капитала и вовлеченности в общественные организации, как одной из его элементов, подтвердились эмпирическими фактами не только в его работе, но и во многих дальнейших исследованиях [Claibourn, Martin, 2007; Norris, 2000; Tavits, 2006; Kwak, Shah, Holbert, 2004]. В тех регионах, где более «гражданственным» был социальный контекст, было более эффективное управление и сильные политические институты» [Патнэм, 1996, 226].

Участие в добровольных ассоциациях также увеличивает политическую грамотность и способствует накоплению культуры гражданственности [Алмонд, Верба, 1963], поскольку граждане сами по себе не заинтересованы в политике, и им сложно ориентироваться в политической реальности.

Н. Квак (N. Kwak), Д. Шах (D. V. Shah), Р. Гольберт (R. L. Holbert) отмечают, что вовлеченность в организации увеличивает гражданскую активность и политическую культуру граждан [Kwak, Shah, Holbert, 2004]. Будучи вовлеченными в добровольные организации, люди получают дополнительный источник информации для оценки деятельности правительства. В работе «Третье лицо социального капитала: как участие в добровольных организациях улучшает политическую ответственность» М. Клайборн (M. P. Claibourn) и П. Мартин (P. S. Martin) утверждают, что добровольные организации становятся «форумом» для передачи информации, формируя более критичное отношение к правительству [Claibourn, Martin, 2007].

Вместе с тем, исследование, проведенное на базе НИУ ВШЭ [Губайдулина, 2011], показывает, что доля активных участников общественных и добровольных организаций слишком незначительна. Это является препятствием не только для построения гражданского общества в России, но и для возможности демократизации процессов местного самоуправления, поскольку люди не готовы принимать активное участие в общественной жизни. Несмотря на то, что граждане в целом положительно относятся к коллективному решению проблем без вмешательства государства, существует большой разрыв между потенциальными и реальными участниками общественных объединений.

Исследование, проведенное также в рамках НИУ ВШЭ [Губайдулина, 2012], на примере Архангельской и Свердловской области выявило, что не только характер самоорганизации общества и тип политической культуры, но также наличие или отсутствие институциональных барьеров влияют на возможности управления. Так, жители Архангельской области, которые готовы объединяться для решения общественно значимых проблем, но не видят поддержки их инициатив со стороны органов власти, зачастую не воплощают свои идеи в жизнь, а люди с низким уровнем социального капитала апатичны настолько, что однозначно уверены в незаинтересованности власти учитывать их интересы. Если пример Архангельской области показывает, как при отсутствии мотивационных барьеров институциональные становятся препятствием для эффективного решения общественно значимых проблем, то пример Свердловской области демонстрирует, что граждане указывают на существующие проблемы, но не принимают участия в принятии решений. Неспособность общества к самоорганизации компенсируется высокой степенью протестной активности, которая в условиях демократичности региона и практически полным отсутствием институциональных барьеров приводит к положительным результатам. Таким образом, Свердловская область представляет собой пример того, как при существовании благоприятной институциональной среды, факторы субъективного характера становятся барьером для эффективного сотрудничества общества и власти.

Пример Архангельской области показывает, как при существовании благоприятной мотивационной среды, наличие институциональных барьеров приводит к тому, что общественные структуры выступают в роли канала, с помощью которого правительство в некоторой степени реализует свои функции, при этом, не являясь подотчетным обществу. Вследствие этого оно оказывается неэффективным.

Выводы, полученные на примере обоих регионов, подтверждает гипотезу о наличии более тесного сотрудничества власти и общества при более эффективном правительстве. Вместе с тем, данное сотрудничество оказалось зависимым не только от степени готовности общества взаимодействовать с представителями власти, но и от наличия институциональных барьеров для такого взаимодействия. В условиях российских реалий, когда о зарождении гражданского общества чаще говорят с иронией, нежели с оценкой действительно возможной ситуации, институциональный фактор приобретает все большую значимость.

Однако необходимо понимать, что, поскольку институциональные изменения являются комплексными и затрагивают политическую систему в целом, их реализация оказывается сложной и требует большого количества времени и ресурсов. Также нельзя не принимать во внимание тот факт, что слепое заимствование институтов, которые были успешными в другой стране, без учета «предшествующей колеи развития», может привести к противоположным результатам.

Исходя из этих соображений, на мой взгляд, необходимо развивать такую форму организации местного управления, как органы территориального общественного самоуправления (ТОС). Мое фокусирование внимания на ТОС связано с тем, что данный тип организации по определению является «формой соорганизации жителей для самопомощи, защиты и продвижения их интересов, реализуемых по месту совместного проживания» [Шомина, 2010]. 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 [там же]. Также 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» [РЕШЕНИЕ от 22 декабря 2005 г. N 157 Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Владивостоке, 2005].

Исследования работы органов территориального общественного самоуправления (ТОС) и товариществ собственников жилья (ТСЖ) [Шомина, 2010; Борисова, Полищук, 2009] 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. Вместе с тем, именно ТОСы выступают в качестве посредников между управляющими компаниями, муниципальными органами власти и местным сообществом. Однако для того, чтобы ТОС могли работать в полную силу, необходима поддержка ее деятельности со стороны органов местного самоуправления и мотивации местного сообщества на участие в общественной жизни своего района.

Таким образом, для того, чтобы местное сообщество могло выступать в виде агентов осуществления местного самоуправления, необходимо не только установление благоприятных институциональных условий, но мотиваций граждан на политическое участие и участие в общественной жизни в целом. На данный момент наблюдается ситуация, когда общество формирует запрос на поддержку гражданских инициатив, которые зачастую не могут быть реализованы из-за наличия и комплексности институциональных барьеров. Поддерживающая политика государства в отношении гражданских инициатив и постепенное конструирование соответствующего институционального дизайна является залогом роста участия граждан в общественно-политической жизни своего муниципалитета, повышения подотчетности и эффективности работы муниципальных органов власти. Это позволит разработать оптимальные стратегии взаимодействия между гражданами и органами власти для достижения эффективного сотрудничества между ними.

**Список использованной литературы:**

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).

Проект основных положений (концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета. 1999. 13 апреля. П. 1.1.

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 25.11.13)

Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии //`Полис` (`Политические исследования`). – 1992 – №4.

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 24.11.13).

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. <http://2020strategy.ru/g12> (дата обращения 24.11.13)

Губайдулина Л.Р. Анализ взаимосвязи социального капитала и уровня доверия политическим институтам на примере России, 2011

Губайдулина Л.Р. Анализ взаимосвязи уровня социального капитала и эффективности органов власти на примере Архангельской и Свердловской области, 2012

Задорин И. В. «Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия», ZIRCON, март 2010.

Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6.

Латов Ю.В. Декларируемое и фактическое межличностное доверие в современной России. // по мат. XI междунар. научной конференции по проблемам развития экономики и общества: в 3-х кн., отв.ред. Е.Ясин. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 595 с.

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.

Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Пер. с англ. А.Захарова. – М.: Московская школа политических исследований, 1996.

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. – [Электронный документ] <http://www.insor-russia.ru/files/LG2.pdf> (дата обращения 23.11.13)

Шомина И. «Наш дом, наша улица». Пермь, 2010 – 101с.[Электронный документ] <http://ecsocman.hse.ru/text/36880396/> (дата обращения 25.11.13)

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

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.

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.

Kwak, N., Shah, D. V., Holbert R. (Dec., 2004). “Connecting, Trusting, and Participating: The Direct and Interactive Effects of Social Associations”. Political Research Quarterly, 57 (4): 643-652.

Norris, P. (2000) “Making Democracies Work: Social Capital and Civic Engagement in 47 Societies”

Tavits, M. (Jun., 2006). “Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance”, Political Research Quarterly, 59 (2): 211-225