

И.Л. Шагалов

Вятский государственный
университет

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУТА САМООРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАН ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

1. Введение

Научные данные говорят о низком уровне гражданской активности населения и, как следствие, о слаборазвитости институтов гражданского общества в России. Организации гражданского общества (НКО) не играют субъектную роль в процессе принятия органами власти социально важных и ценностных для социума решений, отмечается неустойчивое финансирование таких организаций, имеет место недоинформированность населения об их деятельности и много других актуальных проблем.

Таким образом, в России сложилась острая необходимость в развитии институтов гражданского общества. Как показывает мировой опыт, самоорганизация граждан может выступать фактором, способствующим социально-экономическому прогрессу. Важно отметить, что ресурс и результат деятельности организаций гражданского общества, обуславливающий прогресс, — это социальный капитал. Социальный капитал — это способность общества или сообществ к самоорганизации и совместным действиям, опирающаяся на доверие, разделяемые ценности, общественные нормы и сети [Коулмэн, 2001; Полищук, 2011]. С одной стороны, в рамках частного (не связанного с государством) решения общественных проблем доверие (социальный капитал) позволяет сократить транзакционные издержки, граждане оказывают друг другу взаимную помощь, сотрудничают в рамках добровольных объединений и пр. С другой стороны, социальный капитал материализуется в виде политической активности граждан для достижения более высокой подотчетности и эффективности работы органов власти [Меняшев, Полищук, 2011].

Одной из форм активного участия жителей в вышеупомянутых институтах являются сообщества территориального общественного самоуправления (ТОС), или так называемые соседские сообщества, призванные решать проблемы местного значения (подъезда, дома, микрорайона, района, города и т.п.), а также повышающие гражданскую активность в политической жизни государ-

ства. В России под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Важность развития данных сообществ подчеркивают результаты научных исследований, проведенных в рамках реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» НИУ ВШЭ. Несмотря на это, в научной среде наблюдается острый дефицит данных о факторах, способствующих самоорганизации жителей в подобные сообщества, а также эффективности таких сообществ. Анализ деятельности сообществ ТОС с применением эконометрических методов в России практически не проводился. Из отечественных исследований стоит выделить работы И.В. Мерсияновой [Мерсиянова, 2009], Л.И. Якобсона [Якобсон, 2008], Е.С. Шоминой [Шомина, 2007, 2012], Л.И. Полищука, Е.И. Борисовой [Полищук, Борисова, Пересецкий, 2010], и Острома [Ostrom, 1990], Кандела, Лейзера [Kandel, Lazear, 1992], Андреони [Andreoni, 1998], Дависа, Орбелла, ван де Крагта [Dawes, Orbell, Van de Kragt, 1986] из числа зарубежных экономистов и социологов.

Границами исследования стал г. Киров. Анализ проведенного исследования дает основания для вывода о факторах, способствующих самоорганизации граждан по месту жительства в ТОС, эффективных практиках его осуществления, а также эффективности сообществ ТОС и факторах, ее определяющих. Изучение данных аспектов ТОС стало целью исследования.

Для реализации поставленной цели были проведены опросы муниципальных служащих (сотрудников администрации города) и руководителей сообществ ТОС. Сбор информации проектировался и осуществлялся с использованием современного инструментария эмпирического анализа в экономике и методов прикладных социологических исследований. По результатам репрезентативной стратифицированной случайной выборки автором работы были отобраны и опрошены 104 должностных лица органа местного самоуправления, составившие 20% от общего числа сотрудников администрации, и 100 руководителей сообществ ТОС, составивших 55% от общего числа ТОС, официально зарегистрированных на территории г. Кирова. Всего в выборку муниципальных служащих попали 20% сотрудников структурных подразделений администраций, включая районные администрации.

Центральными гипотезами исследования стали предположения, что доминирующий фактор самоорганизации населения в сообщества в ТОС связан с желанием жителей города благоустроить жилой дом и прилегающую к нему территорию, социальный капитал оказывает положительное влияние на эффективность сообществ ТОС.

2. Факторы самоорганизации жителей в сообществе ТОС

Трактовка, которую дает Федеральный закон № 131-ФЗ термину «территориальное общественное самоуправление», схожа с определением социального капитала, представленного способностью общества или сообществ к самоорганизации и совместным действиям, опирающейся на доверие, разделяемые ценности, общественные нормы и сети [Полищук, 2011; Коулмэн, 2001]. Такая необходимость в совместных действиях возникает в случае, когда стоящая перед социумом задача не может быть решена простой суммой индивидуальных действий индивидов, не координирующих свои действия друг с другом. Чтобы добиться своей цели, они должны действовать сообща. Эта способность действовать сообща, причем самостоятельно и по своей воле, и называется социальным капиталом. Такая трактовка достаточно полно характеризует данное понятие. В нашей стране законодатель предусматривает объединение индивидов по месту жительства для решения тех или иных насущных задач, заключив эту возможность в понятие ТОС. Иными словами, ТОС — форма волеизъявления граждан и институт гражданского общества.

Социальный капитал представляет собой условие существования сообществ ТОС и ресурс, который в ходе осуществления деятельности ТОС способен аккумулироваться среди жителей, позволяя сообществу действовать более эффективно. Важно отметить, что возникновение ТОС обусловлено наличием должного уровня социального капитала, необходимого для совместных действий индивидов. Тогда как институт ТОС представляет собой правовые рамки для взаимодействия жителей территорий.

Социальный капитал при создании ТОС стал фундаментом для консолидированных действий населения, несмотря на это, вопрос о факторах, подталкивающих индивидов к самоорганизации в данные сообщества, оставался открытым. В многочисленном списке научной отечественной и зарубежной литературы о деятельности некоммерческих организаций, которыми являются сообщества ТОС, должного внимание изучению таких факторов не уделялось.

Опрос руководителей сообществ ТОС и муниципальных служащих¹, проведенный в рамках данного исследования, позволил сделать выводы о факторах, способствующих объединению жителей в ТОС.

¹ Автором работы в 2013 г. был проведен репрезентативный опрос руководителей ТОС и муниципальных служащих г. Кирова. По результатам стратифицированной случайной выборки были отобраны 100 руководителей ТОС и 104 сотрудника органа

По результатам анкетного опроса респондентов (рис. 1) 73% опрошенных из числа муниципальных служащих и 78% руководителей ТОС ответили, что основным фактором, подтолкнувшим жителей города к созданию сообщества, стало желание получить финансирование от органов власти на благоустройство жилого дома или прилегающей к нему территории (ремонт общего имущества, озеленение территории, строительство детских площадок и обустройство других мест общего пользования). Примечательно, что данный вариант ответа выбрали большинство респондентов, стороны как со-



Рис. 1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что, на Ваш взгляд, подтолкнуло жителей вашей территории самоорганизоваться в ТОС», % опрошенных, допускаясь выбор любого числа вариантов ответа:

1 — желание призвать органы власти (включая организации ЖКХ сектора) к качественному оказанию услуг; 2 — желание получить финансирование от органов власти на благоустройство жилого дома или прилегающей к нему территории (ремонт общего имущества, озеленение территории, строительство детских площадок и обустройство других мест общего пользования); 3 — решение органов местного самоуправления (администрации) передать населению выполнение ряда функций органов власти; 4 — желание руководства городских властей получить поддержку жителей на муниципальных выборах; 5 — недовольство жителей работой органов власти и желание решить проблемы городских территорий собственными силами; 6 — равнодушие жителей к проблемам города; 7 — возможность совместно с администрацией города решать проблемные вопросы территорий

местного самоуправления (включая сотрудников районных администраций). Инструментарий исследования разработан И.Л. Шагаловым, Л.И. Полищуком и К. Сводером.

трудников администрации, так и населения. Это позволяет судить о достоверности полученных в ходе опроса данных.

Не менее равными по набранным голосам оказались ответы респондентов о втором по значимости факторе, побуждающем население к самоорганизации в сообщества ТОС. Речь идет о недовольстве жителей работой городских властей и желании первых решить проблемы городских территорий собственными силами (21% муниципальных служащих и 22% руководителей ТОС). При выборе третьего фактора 28% чиновников и 15% руководителей сообществ ТОС остановились на том, что поводом к созданию ТОС стало желание жителей призвать органы власти (включая организации сектора ЖКХ) к качественному оказанию услуг. Так думают граждане с субъективным доходом выше среднего «я могу себе позволить приобретение холодильника или телевизора, но не могу себе позволить покупку новой машины» — 40%, и 60% опрошенных имеют диплом о высшем образовании.

Отметим, что о желании решить проблемы городских территорий своими силами, в том числе за счет бюджета города (субсидии, гранты), заявили руководители ТОС пенсионного возраста (58,9%) и со средним размером дохода, в то время как желание призвать органы власти и организации сектора ЖКХ к качественному оказанию услуг в большей степени проявили граждане трудоспособного возраста с более высоким доходом (49%). Последние рассматривают институт ТОС как механизм для усиления подотчетности власти, ресурсом которого выступает социальный капитал граждан. Это позволяет повысить качество муниципального управления. Однако большинство опрошенных респондентов считают ТОС инструментом для решения местных проблем собственными силами, следовательно, дополняя, а места-ми подменяя власть на местах.

3. Эффективность сообществ ТОС

Оценка эффективности ТОС стала одной из основных задач данного исследования. Выполнение данной задачи включило в себя два этапа. На первом этапе респондентами выступили руководители сообществ ТОС, а на втором первичные данные были дополнены результатами опроса муниципальных служащих г. Кирова, проведенного автором практически одновременно с опросом ТОС.

На первом этапе анализ матрицы парных корреляций Спирмена указал на тесную взаимосвязь вопросов о качестве работы сообщества ТОС с вопросами, характеризующими социальный капитал. Факторы эффективности были определены по результатам корреляционного анализа. Показатель эф-

эффективность сообществ ТОС рассчитан через усреднение оценок, выставленных респондентами за качество услуг (видов деятельности), оказываемых каждым ТОС. Наибольшая средняя оценка соответствует наиболее эффективному сообществу ТОС (рис. 2). Модальное значение данного показателя составило 2,6; а среднее — 2,4 из четырех максимально возможных, это в свою очередь говорит, что 15% сообществ ТОС города эффективно лишь на 60%.

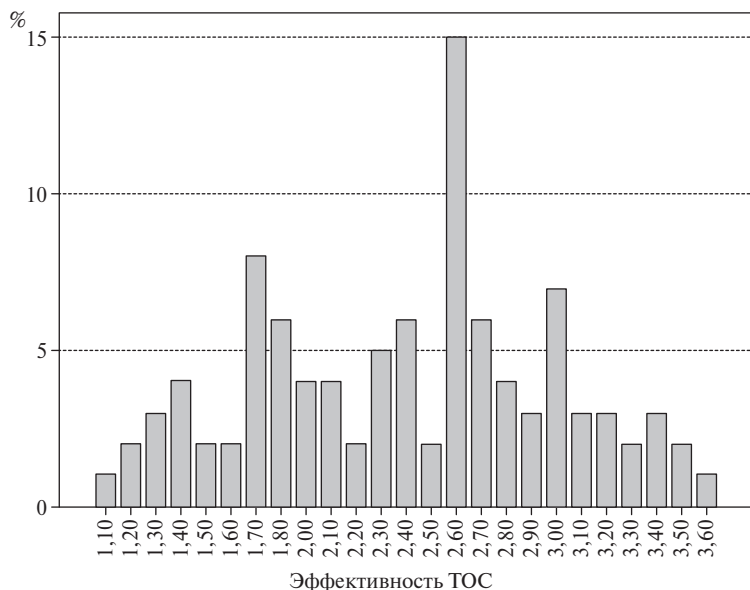


Рис. 2. Оценки эффективности сообществ ТОС в г. Кирове

Переменная эффективность ТОС оказалась положительно коррелированной с такой переменной-индикатором открытого социального капитала (*OpenSC*), как доверие к большинству жителей города, и индикатором гражданской культуры (*CivicCulture*) — чувство ответственности за свой город. Кроме того, с эффективностью положительно коррелируют качество работы руководителя ТОС (*LeaderQuality*), переменные специфического социального капитала (*SpecificSC*) и корпоративного социального капитала (*CorporateSC*). Остальные переменные значимой связи не выявили. В качестве контрольных использовались переменные пола и возраста респондентов. В связи тем что переменные уровня и образования, и дохода респондентов были высоко коррелированы между собой, они были исключены из состава контрольных переменных.

Чтобы проанализировать связи переменных социального капитала, качества работы руководителя ТОС и показателя эффективности ТОС (*Effectiveness*), в регрессионном уравнении характеристики традиционного, специфического социального капитала, корпоративного социального капитала, качества работы руководителя ТОС и гражданская культура выступили объясняющими переменными, а эффективность ТОС — объясняемой (см. таблицу).

Определение факторов, способствующих эффективности сообществ ТОС

Факторы	Эффективность ТОС	β-коэффициент (стандартизированный)
Специфический социальный капитал	0,491* (0,074)	0,318
Качество работы руководителя сообщества ТОС	0,281* (0,109)	0,251
Корпоративный социальный капитал	0,333* (0,124)	0,248
Открытый социальный капитал	0,227** (0,081)	0,174
Гражданская культура	0,365* (0,066)	0,141
Число наблюдений	100	
R^2	0,429	

* Корреляция значима на уровне 0,01. В скобках указана стандартная ошибка.

** Корреляция значима на уровне 0,05.

В результате регрессионная модель принимает следующий вид:

$$Effectiveness_i = Const_i + \beta_1 OpenSC_i + \beta_2 CivicCulture_i + \beta_3 SpecificCS_i + \beta_4 CorpateSC_i + \beta_5 LeaderQuality_i + \varepsilon_i$$

где i — номер сообщества ТОС.

На втором этапе оценка эффективности сообществ ТОС была дополнена результатами опроса муниципальных служащих. Им было предложено выбрать направления деятельности ТОС, которые, по их мнению, являются наиболее востребованными жителями города и эффективными. Так, 85% респондентов высказались за то, что наиболее востребованной и эффективной практикой осуществления ТОС является «содержание и благоустройство территории ТОС (ремонт подъездов, дворов, озеленение территории и т.п.)». На втором по значимости оказался ответ об участии ТОС в грантовых конкурсах и реализации социальных проектов, за него проголосовали 51% опрошиваемых. Третье же место в субъективном рейтинге занял ответ, что востребованной и эффективной практикой ТОС является общественный контроль за работой управляющих компаний ЖКХ сектора, — 20%. Неподалеку от него разместились точки зрения об эффективном проведении силами ТОС культурно-массовых мероприятий и оказании содействия незащищенным слоям населения.

4. Выводы

Проведенное исследование позволило получить следующие выводы.

Основным фактором, способствующим самоорганизации граждан в обществе ТОС, выступает желание граждан получить финансирование от органов власти на благоустройство жилого дома или прилегающей к нему территории. Чуть менее значимыми оказались факторы недовольства жителей работой органов власти, желания решить проблемы городских территорий собственными силами и призвать органы власти (включая организации сектора ЖКХ) к качественному оказанию услуг. Дополняют первый фактор значительные интервенции бюджетных инвестиций в виде грантов на реализацию социальных проектов. Можно сказать, что выдвинутая автором гипотеза нашла свое подтверждение в полученных результатах.

Главными факторами эффективности ТОС являются специфический социальный капитал, качество работы руководителя ТОС и корпоративный социальный капитал. В меньшей степени показатель эффективности обусловлен открытым социальным капиталом и гражданской культурой. Такие результаты симулятивны с выдвинутой гипотезой.

Оценки эффективности сообществ ТОС г. Кирова в большинстве своем говорят об уровне эффективности ТОС чуть выше среднего, что дает основание полагать об эволюции оценки с развитием факторов эффективности.

Дополнение к основной (количественной) оценке эффективности ТОС в виде качественных характеристик эффективных и востребованных практик осуществления ТОС подтверждает, что главным и эффективным видом деятельности сообществ стало содержание и благоустройство территории.

В качестве общего вывода отметим, что существование и развитие сообществ ТОС возможны при условии достаточно высокого уровня консолидации жителей города, представленного социальным капиталом, помноженного на интенсивную инвестиционную поддержку со стороны действующей власти. Важно отметить, что бюджетные инвестиции лишь способствуют самоорганизации граждан в ТОС, но в то же время не оказывают существенного влияния на его эффективность. Первостепенной же целью самоорганизации граждан выступает создание комфортных условий для собственного проживания. Однако при отсутствии необходимого социального капитала распространение подобного института станет невозможным.

Литература

Борисова Е.И. Анализ эффективности в некоммерческом секторе: проблемы и решения // Экономический журнал ВШЭ. 2009. № 1 (13). С. 80–100.

Гражданское общество в модернизирующейся России: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. [Электронный ресурс]. М.: НИУ ВШЭ, 2011.

Коулмэн Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 121–139.

Меняшев Р.Ш., Полищук Л.И. Экономическая отдача от социального капитала: о чем говорят российские данные // XI Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Т. 2. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. С. 159–170.

Мерсиянова И.В. Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения // Журнал исследований социальной политики. 2009. Т. 7. № 4. С. 535–550.

Отчет о работе органов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» за 2012 г. Киров: О-Краткое, 2012.

Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М., 1996.

Полищук Л.И., Борисова Е.И., Пересецкий А.А. Управление коллективной собственностью в российских городах: экономический анализ товариществ собственников жилья // Вопросы экономики. 2010. № 11. С. 115–135.

Полищук Л.И., Меняшев Р.Ш. Экономическое значение социального капитала // Вопросы экономики. 2011. № 12. С. 46–65.

Полищук Л.И. Социальный капитал в России: измерение, анализ, оценка влияния: научный семинар. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.

Черезов И.В., Катаева Н.А. Кировские ТОСы — зоны гражданской инициативы // Муниципальная Россия. 2011. № 7 (23). С. 54–59.

Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне: отчет о научно-исследовательской работе. М.: Лаборатория исследования гражданского общества ГУ ВШЭ, 2007.

Шомина Е.С. Трансформация жилищной сферы и новые задачи жилищного просвещения в России // Вестник Московского государственного областного университета. 2012. № 4. С. 156–167.

Якобсон Л.И. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. М.: Вершина, 2008.

Andreoni J. Toward a theory of charitable fund-raising // Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. No. 6. P. 1186–1212.

Dawes R.M., Orbell J.M., Van de Kragt J.C. Organizing groups for collective action // American Political Science Review. 1986. Vol. 80. Dec. P. 1171–1185.

Gabbay S.M., Leenders R.Th. CSC: The structure of advantage and disadvantage // Leenders R.Th., Gabbay S.M. (eds) Corporate social capital and liability. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999. P. 1–14.

Kandel E., Lazear E.P. Peer pressure and partnership // Journal of Political Economy. 1992. Vol. 100 (4). Aug. P. 801–817.

Krishna A. Active social capital: Tracing the roots of development and democracy. N.Y., 2002.

Levi M. Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's "Making Democracy Work" // Politics and Society. 1996. Vol. 24. No. 1.

Ostrom E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

Todeva E., Knoke D. Strategic alliances and corporate social capital. Special issue on "Sociology of Organizations". Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 2002. P. 57.