

И.Л. Шагалов

ФГБОУ ВПО Вятский государственный университет, Киров

Особенности влияния социального капитала объединений по месту жительства на городское развитие

Данная статья посвящена исследованию такой формы объединений индивидов по месту жительства, как территориальное общественное самоуправление, которое выступает источником формирования социального капитала. На основе данных по муниципальному образованию «Город Киров» автором показано влияние социального капитала на человеческий капитал. Проанализирована эффективность взаимодействия объединений территориального общественного самоуправления с органами муниципальной власти.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, социальный капитал, человеческий капитал, местное самоуправление, городское развитие.*

Классификация JEL: A13, D71, P25.

1. Введение

Социальное взаимодействие индивидов чрезвычайно важно для развития экономики. Не случайно за последние годы в современной экономической науке утвердился такой термин, как *социальный капитал*. Исследование его влияния на темпы социального и экономического развития, эволюцию общественных благ нашло отражение в работах таких отечественных экономистов, как А.А. Аузан, В.В. Радаев, Л.И. Полищук, Е.И. Борисова и др. (Аузан, Бобылев, 2011; Радаев, 2003; Полищук, 2006, 2010, 2011; Борисова, 2009), а так же зарубежных экономистов (Патнэм, 1996; Фукуяма, 2004; Bowles, Gintis, 2002; Durlauf, 2002; Glaeser, DiPasquale, 2002). Каждый из них внес немалый вклад в распространение столь неоднозначного термина, систематизацию его структурных элементов, разработку методик измерения и анализа. Хочется особенно выделить исследования профессора Л.И. Полищука, который изучил данный феномен на примере российских городов. Отступление от традиционного регионального анализа позволило сократить искажение эмпирических данных вследствие дифференциации в уровнях социально-экономического развития различных российских регионов, а также отсутствия в стране прямых выборов глав регионов и как следствие недостатком информации о гражданской активности населения на региональном уровне. Он сформулировал понятие *социальный капитал* как способность общества или сообществ к самоорганизации и совместным действиям (Полищук, 2011). Располагая данными опросов фонда «Общественное мнение» (Межличностное и институциональное доверие..., 2008), он представил три разновидности социального капитала – открытая и закрытая формы (бриджинговая и бондинговая формы), а также гражданская

культура, которые влияют на экономическое развитие. Открытый социальный капитал является предпосылкой создания широких общественных объединений: иными словами, люди относятся друг к другу как близкие. Закрытый социальный капитал способен поддерживать создание лишь узких групп по интересам, когда человек относится к незнакомцу с другими моральными мерками. Гражданская культура выражается в чувстве сопричастности общественным делам и личной ответственности за положение дел в обществе. Л.И. Полищук выделил два основных канала воздействия социального капитала на экономические показатели (Полищук, 2011): горизонтальный и вертикальный. Первый позволяет сэкономить транзакционные издержки в частном секторе и повседневной жизни людей, а второй, через усиления подотчетности власти, позволяет повысить качество государственного управления. Полученные ученым данные подтвердили общие представления о том, как различные способности общества к самоорганизации влияют на его развитие.

Основным каналом воздействия социального капитала на городское развитие является вертикальный канал – через муниципальное управление. Муниципальное управление более эффективно в тех случаях, когда достаточно многочисленные общественные коалиции защищают или готовы защищать свои права от возможных злоупотреблений органами власти. Эффективность таких объединений и само их возникновение зависят от наличия открытого социального капитала и гражданской культуры. Поэтому вертикальный канал воздействия социального капитала наиболее интересен и актуален для детального анализа.

Источниками социального капитала выступают различные формы объединений индивидов. Наиболее интересными для изучения с точки зрения культурно-исторического контекста являются объединения по месту жительства в форме территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), определяемого законодателем как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Дефицит научных исследований о влиянии социального капитала, формируемого данными объединениями, на качество городского управления и темпы городского развития свидетельствует об актуальности когнитивного исследования данных вопросов.

Цель данного исследования – дополнить нехватку научных данных о влиянии социального капитала, формируемого объединениями ТОС, на городское развитие. Центральное предположение нашего исследования формулируется следующим образом: объединения ТОС положительно влияют на эффективность городского развития. Это влияние осуществляется посредством формируемого ими социального капитала. Однако необходимо определить сущность ТОС как

явления в обществе, подвергнуть экономическому анализу существующие объединения ТОС, объяснить механизм воздействия социального капитала ТОС на городское развитие и как следствие – эффективность муниципального управления, определить роль опыта участия ТОС в формировании человеческого капитала, а так же выделить проблемы и пути эффективного социально-экономического развития города на примере муниципального образования «Город Киров». Решение этих задач в рамках научного исследования позволит подтвердить или опровергнуть ранее высказанную гипотезу.

2. Влияние территориального общественного самоуправления на городское развитие

Зарубежный опыт развития местных сообществ (в частности, в Бразилии, Мексике, Индии, на Тайване) свидетельствует (Krishna, 2002), что при определенных условиях они способны не только эффективно решать проблему организации коллективных действий, но и выступать фактором демократизации социальных, экономических и политических отношений на местном уровне (Dawes, Orbell, Van de Kragt, 1986; Kandel, Lazear, 1992; Ostrom, 1990; Sato, 1987). Очень важную роль в таком позитивном развитии может играть государство, его местные органы: особенно успешной эта деятельность оказывается в случае, если складывается синергетическое взаимодействие между органами власти и обществом.

Одна из проблем эффективности коллективного действия в странах Восточной Европы, в том числе России, связана с социальным расслоением и дифференциацией доходов граждан по сравнению с аналогичными показателями в странах Запада. Значительная часть населения нашей страны существует в маргинализованной социальной среде, лишенной за последние годы поддержки государства. Крайне важно синтезировать в этой среде такие коллективные способы и формы взаимопомощи, базовой социальной поддержки, как ТОС, препятствующие социальной деградации общества, формирующие и накапливающие социальный капитал, который впоследствии может быть использован для формирования гражданских отношений и стать фундаментом модернизации государства. Социальный капитал и социальные сети, выстраиваемые на местном уровне (первичном уровне), позволяют включить в общество ранее маргинализируемое большинство.

В таком случае правильно будет обратиться к словам М. Леви: «Фактором, определяющим социальный капитал, является доверие к органам власти, доверие, детерминированное условиями, которые оно создает для развития местных сообществ» (Levi, 1996). В этой ситуации на авансцену выходят объединения индивидов по месту жительства. Для правящей элиты важно осознать синергетический эффект их институционального взаимодействия и значимость под-

держки ТОС. Очевидным доминирующим фактором, определяющим решение органов власти в российских условиях поддержать объединения по месту жительства, выступают показатели активности населения на выборах различного уровня, гарантирующие правящей партии длительный срок властных полномочий, и г. Киров – тому пример. Результатом такого институционального взаимодействия становится растущее участие в демократическом процессе тех слоев общества, которые никогда не имели связи с партиями или правящей элитой. Впоследствии для власти важными становятся такие факторы, определяющие поддержку объединений по месту жительства, как создание комфортных условий для проживания граждан, развитие территорий и др. Этот принцип одинаков для любого региона страны.

Исследование опыта взаимодействия объединений по месту жительства с администрацией г. Кирова показывает, что орган местного самоуправления активно использует механизмы, стимулирующие социальную активность населения, способствующие увеличению числа объединений и развитию социального капитала.

Вот перечень некоторых из них:

- система субсидий на поддержку гражданских инициатив (грантовые конкурсы, направленные на поддержку социальных проектов населения);
- принятие нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование ТОС;
- информационно-правовая поддержка и обучение инициативных граждан (индивиды, обладающие внутренним побуждением к самостоятельной активной деятельности);
- официальная регистрация органов ТОС в органе местного самоуправления;
- лояльность в решении проблемных вопросов территории;
- привлечение к проблемам по месту жительства депутатского корпуса и коммерческих организаций.

Этот перечень отражает заинтересованность руководства города в подобных социальных структурах. Однако лояльность к этому институту гражданского общества может с легкостью измениться с приходом новой правящей элиты. Таким образом, оба института – как власти, так и гражданского общества, – становятся заложниками синергетического сотрудничества: одни обеспечивают поддержку социальных инициатив, другие меняют свою лояльность правящей партии. Другими словами, происходит превращение фонда социального капитала в поток необходимых населению коллективных благ и/или перераспределение различных экономических ресурсов через рыночные и государственные каналы.

Вышеперечисленные механизмы способствовали распространению объединений по месту жительства в Кирове и позволили совершить качественный и количественный скачок в росте социальной

активности населения. Анализ показывает, что в 2008 г. на территории города был лишь 1 орган ТОС, в 2011 г. их было уже 90, к октябрю 2012 г. численность официально зарегистрированных объединений населения по месту жительства достигла 198. Такая динамика роста обусловлена повышением объема целевых субсидий из бюджета города для реализации гражданских инициатив населения, а так же тиражированием в СМИ и на территории действия ТОС положительного опыта институционального взаимодействия. Соответственно, можно отметить совпадение трендов числа ТОС и объема субсидий органов местного самоуправления. Если количественные показатели объединений в 2009–2010 гг. балансировали практически на одном уровне (19–24 ед.), равно как и сумма выделяемых субсидий (3 млн руб. в год), то увеличение финансирования до 4 млн руб. в 2011 г. способствовало повышению социальной активности жителей и росту числа объединений в три с половиной раза (90 органов ТОС). К октябрю 2012 г. в Кирове ТОС насчитывало 198 объединений, а муниципальная поддержка достигла отметки в 8 млн руб. (рис. 1) (Отчет о работе..., 2012).

Традиционно с 2007 г. субсидии через грантовый конкурс поддержки социальных инициатив выделялись по трем номинациям: «мой город – мой дом» (обустройство мест проживания граждан); «наше наследие» (организация досуга жителей и сохранение объектов культурного наследия); «гражданская инициатива» (проекты развития системы ТОС через форумы, семинары и информирование населения о реализации социальных инициатив ТОС и т.п.). Примечательно, что из года в год наибольший интерес со стороны жителей города встречает первая из перечисленных номинаций (рис. 2) (Отчет о работе..., 2012). За шестилетний опыт участия населения в данном конкурсе

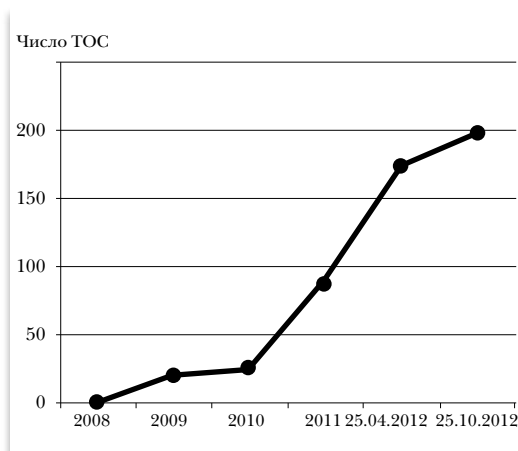


Рис. 1

Динамика роста числа объединений ТОС по месту жительства с 2008–2012 гг.

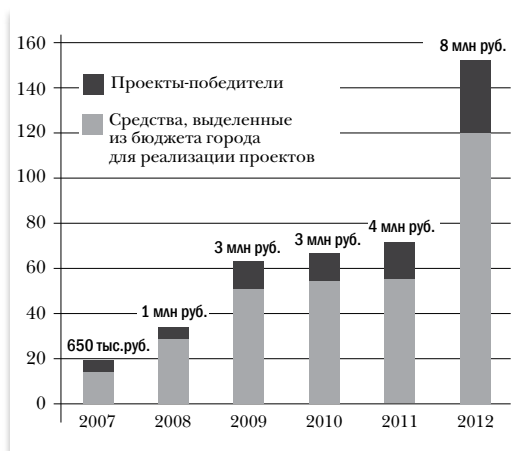


Рис. 2

Распределение бюджетных средств на социальные проекты населения с 2007–2012 гг.

было построено 289 детских и спортивных площадок во дворах домов, кроме того, в рамках остальных номинаций проведены десятки благотворительных и социальных акций помощи ветеранам, многодетным семьям, больным и одиноким людям, живущим по соседству. Этот факт еще раз подтверждает концентрацию общих ценностей и проблем населения в сегменте жилищно-коммунального сектора, т.е. по месту жительства.

Однако бюджетное субсидирование общественных инициатив зачастую не отражает эффективности такого институционального взаимодействия. Целесообразно привести также показатель эффективности экономической отдачи от деятельности ТОС и формируемого в процессе такой деятельности социального капитала. Речь идет о рентабельности бюджетных инвестиций, привлеченных на единицу внебюджетных. Так, в 2010 г. на 3 млн руб. бюджетных средств, предоставленных на реализацию социальных инициатив, было привлечено 5 млн руб. средств сторонних внебюджетных организаций, в том числе средств самих жителей территорий. В 2011 г. к 4 млн руб., выделенных из бюджета, были привлечены 6,3 млн руб. внебюджетных и 1,5 млн руб., привлеченные дополнительно из других бюджетных источников (табл. 1).

Тогда рациональным выглядит расчет коэффициента рентабельности бюджетных инвестиций в развитие общественных объединений. Формула рентабельности будет выглядеть следующим образом:

$$R_{ib\ t} = (I_i / I_b) \times 100\%, \quad (1)$$

где $R_{ib\ t}$ – коэффициент рентабельности бюджетных инвестиций за отчетный период, I_i – объем привлеченных внебюджетных инвестиций, I_b – объем бюджетных инвестиций. Следовательно, в 2011 г. получаем следующее значение коэффициента:

$$R_{ib\ 2011} = (7,8 / 4,0) \times 100\% = 195\%, \quad (2)$$

таким образом, рентабельность бюджетных инвестиций в 2011 г. составила 95%, а на 1 руб. бюджетных средств было привлечено 1,9 руб. средств коммерческих и других организаций. Такие несложные подсчеты в первую очередь говорят об эффективности экономического взаимодействия политических институтов с институтами гражданского общества и бизнеса (межинституциональный симбиоз), что является косвенным подтверждением существования доверия между данными институтами. Объединения по месту жительства становятся базисом для построения доверия, определяемого условиями, создаваемыми органами местного самоуправления с целью их дальнейшей эволюции. Рентабельность бюджетных инвестиций – экономический показатель, демонстрирующий эффективность муниципального управления и иницилирующий целевое расходование средств в секторе работы с населением.

Таблица 1

Сравнительные показатели грантовых конкурсов по поддержке социальных инициатив в 2007–2012 гг.

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Подано заявок	20	47	51	66	56	127
Проекты-победители	15	29	51	54	55	119
Вовлечено в реализацию проектов, чел.	500	1347	4681	4890	4956	
Количество получателей услуг, чел.			81 333	104 747	126 095	
Количество организаций, привлеченных к реализации проектов, ед.	27	42	181	186	225	
Бюджетные средства для реализации проектов, выделенные администрацией Кирова, млн руб.	0, 650	1	3	3	4	8
Дополнительно привлечено средств к реализации проектов, млн руб.	0,667	1,4	4	5	6,3	
Средства районных администраций города, тыс. руб.			741	196	200	
Привлеченные средства депутатов, млн руб.			1,2	1,9	1,3	
Итого, млн руб.	1,3	2,4	8,9	10	11,8	

Источник: Отчет о работе..., 2012 (<http://www.admkirov.ru/priem-grazdan/obzory-obrasheniya>).

В современных российских реалиях высокий уровень рентабельности социальных проектов грантового конкурса и значительная доля инвестиций, привлеченных из коммерческого сектора, заставляют вспомнить о гиперответственности российского бизнеса на пути к филантропии (Полищук, 2006). Как известно, государство в России выступает самой бдительной из заинтересованных сторон в социально ответственной деятельности российских фирм, оказывая прямое давление на бизнес и, соответственно, – на размер пожертвований. Это обстоятельство вполне объясняется состоянием экономики страны, государственной власти и финансов, а также общества в целом и сложившегося институционального режима (Норт, 1997).

Однако применение устойчивой общероссийской практики к Кировскому грантовому конкурсу требует одной оговорки. В соответствии с положением конкурса важными критериями оценки отдельно взятого проекта экспертным советом выступают «число привлеченных партнеров проекта» и «доля софинансирования проекта» (включая софинансирование партнерами). Следовательно, обязанности искать и привлекать партнеров (инвесторов) непосредственно ложатся на плечи разработчиков проекта (т.е. сообщество ТОС). Такой подход позволяет минимизировать административное влияние органов власти на коммерческих партнеров проекта, обеспечить добровольность

их участия и популяризировать корпоративную филантропию. В свою очередь, участие жителей в реализации проекта так же регламентировано положением о конкурсе. Обязательным условием поддержки проекта является наличие у участника конкурса собственного вклада в реализацию проекта в виде денежных средств, имущества, выполнения работ (волонтерство), оказания услуг в размере не менее 30% общей суммы, необходимой для реализации проекта. Подобное требование накладывает дополнительную ответственность на руководителей проекта и вполне может считаться дисциплинирующим фактором, непосредственно воздействующим на качество проекта. Кроме того, субсидия в виде муниципального гранта, составляющего основную часть общих средств, предусмотренных для реализации проекта, положительно влияет на сбор средств для собственного вклада и увеличение доли партнерских вложений (Andreoni, 1998).

В дополнение к финансовым показателям грантовых конкурсов, используемых для оценки эффективности ТОС, можно привести ряд факторов, подтверждающих результативность проектов и их общественную востребованность. Показатели, приведенные в табл. 1¹ подтверждают достаточно широкий охват населения социальными проектами. Причем ежегодно отмечается положительная динамика вышеуказанных показателей. Другим индикатором, определяющим положительный результат социального проектирования, является интерес руководителей крупных и развитых муниципальных образований (Самара, Липецк, Пермь, Нижний Новгород и др.) к общественному самоуправлению муниципального образования (МО) «Город Киров» в целях заимствования положительного опыта работы сообществ ТОС для развития собственной системы местного самоуправления.

Результаты, достигнутые в Кирове, получили высокую оценку и на всероссийском уровне. В декабре 2009 г. в Москве состоялась церемония награждения победителей ежегодного Конкурса муниципальных образований, проводимого Министерством регионального развития Российской Федерации. В номинации «*Лучшая практика стимулирования гражданской активности*» III место занял город Киров Кировской области.

Результативность проектной деятельности тесно взаимосвязана с ее общественной востребованностью (Отчет о работе..., 2012). Прежде всего общественная востребованность проектов определяется решением экспертного совета городского грантового конкурса, в состав которого входят представители органов местной власти и общественных объединений. Экспертное решение опирается на эндогенный фактор, а именно – на решение жителей территории, для которых предполагается социальный проект, о целесообразности его реализации. Данное решение населения входит в состав проектной документации и непосредственно влияет на одобрение или отклоне-

¹ Число получателей услуг от проектов (средний ежегодный темп прироста составил 16%); число человек, вовлеченных в реализацию проектов (средний темп ежегодного прироста – 84,4%); число организаций, привлеченных к реализации проектов (средний темп ежегодного прироста – 25,9%).

ние проекта экспертами. Несмотря на вышеперечисленные положительные результаты, детальный анализ качественных характеристик реализованных социальных проектов и изучение общественного мнения позволили бы более широко оценить деятельность сообществ ТОС, несмотря на то что данное исследование в настоящее время затруднено из-за отсутствия в открытом доступе необходимых эмпирических данных.

Продолжая анализ эмпирических результатов работы ТОС, отметим следующее: по итогам переписи населения 2011 г. на территории МО «Город Киров» проживают 498 381 человек. По официальным данным, движением ТОС в МО «Город Киров» в 2011 г. было охвачено 16 207 человек, тогда как получателями услуг объединений по месту жительства стали 126 095 человек, что составило 25,3% населения всего города; в процесс социализации были включены 225 организаций коммерческих и некоммерческих форм собственности².

Другой показатель эффективности деятельности объединений ТОС отражает их влияние на создание общественных норм, правил и санкций. В фундаментальной работе «Социальный капитал» Дж. Коулмэн отмечает, что эффективные нормы могут стать мощной формой социального капитала (Коулмэн, 2001). Норма, усиленная социальной поддержкой, статусом, достоинством и другими качествами, представляет форму социального капитала, на котором воспитывается молодое поколение, укрепляются объединения людей путем их бескорыстных действий в интересах этих объединений, обеспечивается развитие новых социальных движений посредством небольших групп, ориентированных на взаимопомощь и взаимоподдержку. Подобные нормы ориентируют на деятельность в интересах общества. Так, в период 2007–2011 гг. в МО «Город Киров» при содействии ТОС разработано и принято шесть муниципальных нормативно-правовых актов («Положение о территориальном общественном самоуправлении в МО «Город Киров», Методические рекомендации по созданию ТОС, Положение о городском координационном совете органов ТОС и др.), направленных на развитие системы территориального общественного самоуправления и регулирующих деятельность объединений как во внешней, так и внутренней средах. Важно отметить, что неписанные внутренние законы подобных объединений могут трансформироваться в нормы для широких масс населения через нормотворческую инициативу организованных и социально активных групп ТОС в представительных органах власти. Таким образом происходит процесс формирования норм института объединений по месту жительства. Кроме того, решением кировской городской думы к 2012 г. утверждены границы 198 ТОС. В муниципальном образовании «Город Киров» 59% границ ТОС определены в домах, 18% – в подъездах многоквартирных домов, 8% – в слободах и 4% – в деревнях (Отчет о работе..., 2012).

² Автор признателен начальнику отдела по работе с населением администрации Кирова, кандидату педагогических наук Н.А. Катаевой за информационные материалы, предоставленные для написания данной статьи.

Анализ опыта взаимодействия объединений по месту жительства с органами местной власти показывает, что интерес к межинституциональному сотрудничеству есть у каждой стороны, как и у гражданского общества, представителем которого является ТОС, так и у власть имущих. Эффективность и целесообразность такого сотрудничества подтверждают вышеуказанные эмпирические показатели. Очевидно, сотрудничество будет продолжаться и эволюционировать, однако вопрос его продолжительности может зависеть от смены политического курса.

3. ТОС, человеческий капитал и гражданская активность

Важная особенность социального капитала – влияние на создание человеческого капитала, который проявляется в навыках, знаниях и способностях, приобретенных индивидами (Капелюшников, 2005). Как социальный, так и человеческий капиталы, облегчают процесс взаимодействия между индивидами, а также их производственную деятельность (Беккер, 2003; Корчагин, 2011). При проведении исследования объединений ТОС в Кирове было отмечено положительное влияние двух капиталов друг на друга. Как известно, человеческий капитал определяется уровнем образования, знаний, навыков и грамотности. Так, по результатам исследования было установлено, что развитие человеческого капитала в ТОС происходит двумя путями: через организованный образовательный процесс и опыт участия индивидов в объединениях ТОС.

В рамках первого пути с 2007 г. на территории города проводятся обучающие курсы «Школа социальных инициатив», направленные на обучение представителей ТОС социальному проектированию, фандрайзингу, правовой грамотности (знание Жилищного кодекса РФ и др.), компьютерной грамотности, работе с населением и др. Ежемесячно обучение проходят до 100 человек (Черезов, Катаева, 2011). Обучение проводят дипломированные эксперты соответствующих отраслей знаний, представители органов государственной и муниципальной власти, руководители предприятий сектора жилищно-коммунального хозяйства и другие квалифицированные тренеры. Организаторами такого процесса обучения выступают городские власти.

Второй путь развития предполагает получение знаний индивидами в ТОС путем участия в регулярной работе с населением, представления интересов жителей территории в органах власти, управляющих компаниях и ресурсоснабжающих организациях, обмена информацией через сеть Интернет, на конференциях, совещаниях, собраниях и другие формы, основанные на практическом опыте. ТОС – социальная структура, следовательно, как и любая структура подобного рода, обладает способностью передавать информационные потоки. Этот аспект способствует распространению знаний среди индивидов, использующих данную социальную структуру.

Высокий уровень активности населения, выраженный в таких показателях, как количество участников грантовых конкурсов, количество обращений в администрацию города, требует от граждан больших знаний в различных областях (экономике, праве, межличностных отношениях и т.д.). Неграмотность населения, сложившаяся в результате патерналистского отношения жителей к государству во времена существования плановой экономики, приобрела в нашей стране масштабы пандемии. Новые отношения в жилищной сфере, продиктованные изменениями в Жилищном кодексе и других нормативно-правовых актах, создали благоприятную почву для изменения устоявшихся взглядов и усиления роли территориального общественного самоуправления. ГОС выступило здесь проводником жилищного просвещения. Впервые термин «жилищное просвещение» был введен профессором, доктором экономических наук Е.С. Шоминой в 2004 г. и отождествлялся с борьбой с правовой неграмотностью в жилищных вопросах (Шомина, 2007, 2012). Жилищное просвещение в первую очередь предназначено для небезразличных жителей, заинтересованных в создании комфортных условий проживания. Другими словами, просвещение – движение жителя от роли потребителя к производителю благ через получение необходимых знаний, навыков и опыта – т.е. развитие человеческого капитала. Таким образом, правомерно будет утверждать, что накопление человеческого капитала укрепляет гражданскую культуру³, являющуюся разновидностью социального капитала, и социальные ценности. Подтверждением может служить исследование доцента НИУ ВШЭ И.В. Мерсияновой (Мерсиянова, 2009), где отмечается, что малообразованные граждане менее активно участвуют в мероприятиях, организуемых гражданами по месту жительства (в том числе участие в грантовых конкурсах, коллективных обращениях к городским властям, благоустройстве территории и т.п.). Тогда гражданская культура и – как следствие – гражданская активность населения являются объектами, на которые влияет уровень человеческого капитала.

Развитие человеческого капитала, произошедшее благодаря росту числа жителей, участвующих в объединениях по месту жительства, нашло отражение в росте показателей «Подано заявок» в грантовых конкурсах по поддержке социальных инициатив (см. табл. 1) и «Число обращений граждан в администрацию города Кирова по проблемам местного значения». Эти показатели отражают эволюцию человеческого капитала в ГОС. В первом случае эволюция представлена ростом числа участников грантовых конкурсов 2007–2012 гг. Во втором случае речь идет о систематическом увеличении числа обращений граждан в орган местного самоуправления. При этом население использовало традиционные формы обращений (письменные) и электронные обращения через официальный Интернет-портал администрации Кирова (Отчет о работе ..., 2012).

³ Гражданская культура – чувство сопричастности к общественным делам и личной ответственности за положение дел в обществе (Полищук, 2011).

Из данных, представленных в табл. 1, четко видна тенденция ежегодного увеличения числа обращений граждан, поступающих в орган местного самоуправления. Данная тенденция соответствует ежегодному возрастанию числа объединений по месту жительства (табл. 2), а так же возросшему числу индивидов, участвующих в ТОС и развивающих свой человеческий капитал через эти объединения. Таким образом, имеет место совпадение указанных показателей: чем больше граждан задействовано в объединениях, тем выше уровень их человеческого капитала.

Также стоит отметить, что подавляющее большинство вопросов, поднятых жителями в обращениях, касаются жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства территорий, что в очередной раз подтверждает важность ТОС и формируемого через него социального капитала в решении проблем местного самоуправления.

Как известно, неподкупное государство является главным общественным благом, которое возможно лишь в случае контроля над властью со стороны общества. Тогда человеческий капитал (через социальный) становится фактором, способствующим возникновению такого контроля, что содействует формированию *эффективного государства*. Речь идет о качественном оказании государственных и муниципальных услуг и пресечении злоупотребления властью.

Однако было бы не совсем правильно декларировать наличие прямой связи между опытом участия населения в ТОС и уровнем гражданской активности, основываясь лишь на вышеуказанных тенденциях.

Еще одним доказательством взаимосвязи человеческого капитала и гражданской активности стал уникальный для российских регионов проект поддержки местных инициатив (ППМИ), разработанный правительством Кировской области в 2013 г. и направленный на реализацию инвестиционных программ и проектов общественной инфраструктуры муниципальных образований. Данный региональный проект стал механизмом, позволившим объединить ресурсы областного бюджета, бюджета города и местных сообществ (ТОС) для решения таких социально значимых проблем, как ремонт дорог, обустройство мест отдыха граждан и многих других серьезных болевых точек местного самоуправления. Его уникальность заключается не только в том, что практически в каждый проект-победитель инвестировалось свыше 1 млн руб.⁴, но и в том, что именно сами жители Кирова выбирали те проекты, которые будут реализованы в городе, определив объем собственных средств, который они готовы на эти проекты затратить. Определение приоритетных проектов проводилось посредством Интернет-голосования жителей города через социальный сайт в сети Интернет⁵. В результате голосования 52 инвестиционных проекта развития общественной инфраструктуры Кирова были объявлены побе-

⁴ Для сравнения, максимальный объем финансирования в отдельно взятый социальный проект в 2007–2012 гг. в МО «Город Киров» не превышал 100 тыс. руб. (см. табл. 1).

⁵ См.: uopolis.ru.

Таблица 2

Число обращений граждан в администрацию г. Кирова в 2008–2011 гг.

Показатель	2008	2009	2010	2011
Число обращений граждан в администрацию МО «Город Киров», чел.	10 544	14 132	15 300	19 341
Из них:				
– обращения граждан через официальный Интернет-портал муниципального образования «Город Киров», пересылка в отдел обращений граждан, человек	–	455	429	517
– в обращениях поставлено вопросов – всего	–	–	22 301	25 427
– о жилищно-коммунальном хозяйстве и благоустройстве территории	–	–	16 669	18 860

Источник: Обзор обращений..., 2011.

дителями конкурсного отбора на общую сумму 55 млн руб. Субсидия из областного бюджета составила 40 млн руб., городской бюджет выделил на реализацию проектов около 6 млн руб., вклад населения и спонсоров составил 9 млн руб. (Проект по поддержке..., 2013). Таким образом, добровольный вклад населения составил 16,3% общей суммы. Осуществление столь масштабного проекта было бы невозможным без двух основополагающих факторов: человеческого капитала ТОС и гражданской активности населения.

Проанализируем эти факторы детально. Почему мы опираемся именно на них? Фактор номер один – «человеческий капитал». Существенным условием разработки и реализации проекта сообществом ТОС является наличие у индивидов необходимых знаний (в области экономики, психологии, информатики и др.), навыков и способностей, являющихся базовыми элементами человеческого капитала (Капелюшников, 2005). Наравне с общественным выбором проектов-победителей все проекты были подвергнуты критериальному анализу специалистами органов государственной власти и некоммерческих организаций с позиций социальной и инновационной эффективности предлагаемых технических решений. Таким образом, накопленный индивидами через участие в ТОС человеческий капитал призван обеспечить качество и эффективность столь масштабных проектов. Фактор номер два – «гражданская активность». Данный фактор, действие которого катализируется наличием человеческого капитала, являлся для органа государственной власти мотивом принять решение об инвестировании средств бюджета в уникальный региональный проект. Всего на участие в проекте было подано 610 заявок, из которых 143 – от городских округов, 33 – от муниципальных районов и 434 – от поселений области. Среди городских округов (в том числе МО «Город Киров») выиграли 98 заявок из 143; 293 заявки из 434 выиграли представители поселений

области и 22 из 33 выиграли представители муниципальных районов (Итоги конкурсного обзора..., 2013). Не стоит забывать, что выбор приоритетных проектов МО «Город Киров» осуществлялся самими жителями города, что, в свою очередь, тоже является показателем гражданской активности населения. Отсутствие официально опубликованных статистических данных о числе граждан, участвующих в реализации проекта, и иных показателей пока не позволяет сделать комплексный вывод об эффективности реализации данного проекта в 2013 г. Впрочем, этот факт представляет научный задел для дальнейшего исследования.

Следует отметить еще один показатель гражданской активности, отражающий опыт участия населения в ТОС. Речь идет о наиболее ярком и доступном для анализа научным сообществом явлении в демократическом государстве – выборы депутатов в органы государственной и муниципальной власти (предусмотренная законодательством форма волеизъявления граждан). Для нас в данном явлении важен такой показатель, как число граждан, принявших участие в выборах, – причем ориентируясь на объект нашего научного исследования (МО «Город Киров»), в выборах в органы местного самоуправления. Явка избирателей на выборы определяется доверием электората к действующей власти.

Из представленных в табл. 3 данных очевидна тенденция роста числа сообществ ТОС в городе, а также увеличение числа жителей, участвующих в ТОС, – что совпадает с ростом численности населения, принявшего участие в выборах в представительный орган законодательной власти. Безусловно, говорить о прямой зависимости этих тенденций сложно, однако использовать данный факт в качестве опосредованного палиатива, подтверждающего связь гражданской активности с опытом участия в ТОС, вполне возможно.

Таблица 3

Число избирателей, принявших участие в выборах в Кировскую городскую думу в 2007–2012 гг.

Показатель	2007	2012
Число избирателей, включенных в список избирателей, человек	398 130	404 154
Число избирателей, принявших участие в выборах, человек	113 072	239 515
Доля избирателей, принявших участие в выборах, от общего числа избирателей, %	28,40	59,26
Число сообществ ТОС, зарегистрированных на территории города, единиц	–	198

Источник: данные представлены на основе сведений о проводящихся выборах и референдумах 2007, 2012 г. (<http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/kirov>).

4. Выводы

Наше исследование показало, что формируемый через ТОС на городском уровне социальный капитал по вертикальному каналу способен воздействовать на подотчетность местной власти и эффективность городского развития. В первую очередь речь идет об общественном контроле над властью, побуждающем последнюю качественно оказывать муниципальные услуги и целенаправленно расставлять собственные приоритеты для решения актуальных проблем городских жителей. Возникновению такого общественного контроля способствует человеческий капитал, формирование которого неразрывно связано с социальным капиталом ТОС. Полученные индивидами знания в ходе осуществления ТОС и как следствие – правовая грамотность инициируют повышение уровня подотчетности власти. Второй важный момент обусловлен повышением экономической эффективности при решении органами местного самоуправления актуальных проблем городских жителей через объединения ТОС. Результаты исследования говорят о положительном воздействии такого межинституционального взаимодействия на городское развитие. Более того, оба института – как власти, так и гражданского общества, – становятся заложниками синергетического сотрудничества, ведущего к эволюции каждой стороны.

С уверенностью можно сказать, что из-за неразвитой способности граждан РФ к объединению и совместным действиям общества ради достижения общих целей для выполнения организующих функций требуется вмешательство политических институтов, – особенно в тех местах, где само население на это явно неспособно. Низкий уровень социального капитала сдерживает экономическое развитие в силу отсутствия крепких социальных сетей и пониженного уровня доверия между людьми и согласия в обществе. Именно низкий уровень социального капитала и существующие неформальные ограничения в разнородных обществах являются фактором, сдерживающим экономический рост в регионах и развитие местного самоуправления. В этой связи структура ТОС – как источник социального капитала – выступает важным фактором, задающим направленность институционального развития.

Однако остается ряд вопросов, которые требуют дополнительного научного исследования. Отсутствие эмпирических данных не позволяет сделать вывод о разновидности социального капитала, формируемого ТОС, т.е. является ли такой социальный капитал открытым, закрытым или гражданской культурой. Так же необходимо более обоснованно отразить влияние социального капитала на городское развитие. Впрочем, этот фактор требует дополнительного научного исследования.

ЛИТЕРАТУРА

- Аузан А.А., Бобылев С.Н.** (2011). Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. М.: ПРООН в РФ.
- Беккер Г.** (2003). Человеческое поведение: экономический подход. М.: ГУ ВШЭ.
- Борисова Е.И.** (2009). Анализ эффективности в некоммерческом секторе: проблемы и решения // *Экономический журнал ВШЭ*. № 1(13). С. 80–100.
- Итоги конкурсного обзора ППМИ-2013 (2013). [Электронный ресурс] Департамент социального развития Кировской области. Режим доступа: http://www.socialkirov.ru/project/news/detail.php?ELEMENT_ID=2949, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2014 г.).
- Капелюшников Р.И.** (2005). Человеческий капитал России: эволюция и структурные особенности // *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. № 4. С. 46–54.
- Коулмэн Дж.** (2001). Капитал социальный и человеческий // *Общественные науки и современность*. № 3. С. 121–139.
- Корчагин Ю.А.** (2011). Человеческий капитал как интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. М.: ВШЭ.
- Межличностное и институциональное доверие (2008). [Электронный ресурс] База данных фонда «Общественное мнение». Опрос населения «Межличностное и институциональное доверие». Режим доступа: http://bd.fom.ru/report/cat/socium/val_/d082621, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2014 г.).
- Мерсиянова И.В.** (2009). Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения // *Журнал исследований социальной политики*. Т. 7. № 4. С. 535–550.
- Норт Д.** (1997). Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала».
- Отчет о работе органов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» за 2012 год (2012). Киров: О-Краткое.
- Обзор обращений граждан в администрацию МО «Город Киров» 2011 (2011). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.admkirov.ru/priem-grazdan/obzory-obrasheniya/>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2014 г.).
- Патнэм Р.** (1996). Чтобы демократия работала. М.: Ad Marginem.
- Полищук Л.И.** (2006). Бизнесмены и филантропы // *Pro et Contra*. Январь–февраль. С. 59–73.
- Полищук Л.И., Борисова Е.И., Пересецкий А.А.** (2010). Управление коллективной собственностью в российских городах: экономический анализ товариществ собственников жилья // *Вопросы экономики*. № 11. С. 115–135.
- Полищук Л.И.** (2011). Социальный капитал в России: измерение, анализ, оценка влияния: Научный семинар. М.: ГУ ВШЭ.
- Проект по поддержке местных инициатив (2013). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.mo-kirov.ru/tos/ppmi/>, свободный. Загл. с экрана.

Яз. рус. (дата обращения: май 2014 г.).

- Радаев В.В.** (2003). Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ ВШЭ.
- Сведения о проводящихся выборах и референдумах 2007, 2012 годы. (2013). [Электронный ресурс] Избирательная комиссия Кировской области. Режим доступа: <http://www.kirov.vyboru.izbirkom.ru/region/kirov>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2014 г.).
- Фукуяма Ф.** (2004). Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ, ЗАО НПП «Ермак».
- Черезов И.В., Катаева Н.А.** (2011). Кировские ТОСы – зоны гражданской инициативы // *Муниципальная Россия*. № 7(23). С. 54–59.
- Шомина Е.С.** (2007). Самоорганизация жителей на локальном уровне. Отчет о научно-исследовательской работе. М.: Лаборатория исследования гражданского общества ГУ ВШЭ.
- Шомина Е.С.** (2012). Трансформация жилищной сферы и новые задачи жилищного просвещения в России // *Вестник Московского государственного областного ун-та*. № 4. С. 156–167.
- Andreoni J.** (1998). Toward a Theory of Charitable Fund-Raising // *Journal of Political Economy*. Vol. 106. No. 6. P. 1186–1212.
- Bowles S., Gintis H.** (2002). Social Capital and Community Governance // *The Economic Journal*. No. 112 (November). F419–F436.
- Dawes R.M., Orbell J.M., Van de Kragt J.C.** (1986). Organizing Groups for Collective Action // *American Political Science Review*. Vol. 80 (December). P. 1171–1185.
- Durlauf S.** (2002). On the Empirics of Social Capital // *Economic Journal*. Vol. 112 (November). P. 459–479.
- Glaeser E.L., DiPasquale D.** (1999). Incentives and Social Capital: are Homeowners better Citizens? // *Journal of Urban Economics*. Vol. 45(2). P. 354–384.
- Kandel E., Lazear E.P.** (1992). Peer Pressure and Partnership // *Journal of Political Economy*. Vol. 100(4) (August). P. 801–817.
- Krishna A.** (2002). Active Social Capital: Tracing the Roots of Development and Democracy. N.Y.: Columbia University Press.
- Levi M.** (1996). Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's «Marking Democracy Work» // *Politics and Society*. Vol. 24. No. 1.
- Ostrom E.** (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sato K.** (1987). Distribution and the Cost of Maintaining Common Property Recourses // *Journal of Experimental Social Psychology*. Vol. 23 (January). P. 19–31.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Andreoni J.** (1998). Toward a Theory of Charitable Fund-Raising. *Journal of Political Economy* 106, 6, 1186–1212.
- Auzan A.A., Bobylev S.N.** (2011). Report on Human Development in the Russian Federation in 2011. Moscow: UNDP Russia (in Russian).

- Becker G.** (2003). Human Behavior: an Economic Approach. Moscow: HSE (in Russian).
- Borisova E.I.** (2009). Analysis of the Effectiveness in the Nonprofit Sector: Problems and Solutions. *Higher School of Economics Economic Journal* 1(13), 80–100 (in Russian).
- Bowles S., Gintis H.** (2002). Social Capital and Community Governance. *The Economic Journal* 112 (November), F419–F436.
- Cherezov I.V., Kataeva N.A.** (2011). Kirov TOSes (Territorial Self-Government) – Areas of Civil Initiatives. *Municipal Russia* 7(23), 54–59 (in Russian).
- Coleman J.** (2001). Social and Human Capital. *Social Sciences and Modernity* 3, 121–139 (in Russian).
- Dawes R.M., Orbell J.M., Van de Kragt J.C.** (1986). Organizing Groups for Collective Action. *American Political Science Review* 80 (December), 1171–1185.
- Durlauf S.** (2002). On the Empirics of Social Capital. *Economic Journal* 112 (November), 459–479.
- Fukuyama F.** (2004). Trust: The Social Virtues and the Prosperity. Moscow: ACT, ZAO NPP «Ermak» (in Russian).
- Glaeser E.L., DiPasquale D.** (1999). Incentives and Social Capital: are Homeowners better Citizens? *Journal of Urban Economics* 45(2), 354–384.
- Information about the Ongoing Elections and Referendums in 2007, 2012. (2013). Election Commission of the Kirov region. Available at: <http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/kirov> (accessed: May 2014, in Russian).
- Interpersonal and Institutional Trust (2008). The "Public opinion" Fund's database. Poll «Interpersonal and institutional trusting». Available at: http://bd.fom.ru/report/cat/socium/val_/d082621 (accessed: May 2014, in Russian).
- Kandel E., Lazear E.P.** (1992). Peer Pressure and Partnership. *Journal of Political Economy* 100(4), 801–817.
- Kapelyushnikov R.I.** (2005). Russian Human Capital: the Evolution and Structural Features. *Herald of Public Opinion. Data. Analysis. Discussion* 4, 46–54 (in Russian).
- Korchagin Y.A.** (2011). Human Capital As Intensive Socio-Economic Factor of Personal, Economic, Social and State Development. Moscow: Higher School of Economics (in Russian).
- Krishna A.** (2002). Active Social Capital: Tracing the Roots of Development and Democracy. N.Y.: Columbia University Press.
- Levi M.** (1996). Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's «Marking Democracy Work». *Politics and Society* 24, 1.
- Mersiyanova I.V.** (2009). Institutions of Self-Organization in the Community and Quality of Life. *Journal of Social Policy Studies* 7(4), 535–550 (in Russian).
- North D.** (1997). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Moscow: Economic Foundation book «Elements» (in Russian).
- Ostrom E.** (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polishchuk L.I.** (2006). Businessman and Philanthropist. *Pro et Contra* January–February, 59–73 (in Russian).

- Polishchuk L.I.** (2011). Social Capital in Russia: Measurement, Analysis, Evaluation of the Influence: Scientific Seminar. M.: HSE (in Russian).
- Polishchuk L.I., Borisova E.I., Peresetsky A.A.** (2010). Collective Property Management in Russian Cities: an Economic Analysis of Homeowners. *Voprosy Ekonomiki* 11, 115–135 (in Russian).
- Project to Support Local Initiatives (2013). Available at: <http://www.mo-kirov.ru/tos/ppmi/>, (accessed: May 2014, in Russian).
- Putnam R.** (1996). Making Democracy Work. Moscow: Ad Marginem (in Russian).
- Radaev V.V.** (2003). Sociology of markets: the formation of a new direction. M.: HSE (in Russian).
- References of Citizens to the Administration of the Municipality "City of Kirov" 2011 (2011). Available at: <http://www.admkirov.ru/priem-grazdan/obzory-obrasheniya> (accessed: May 2014, in Russian).
- Report on the Work of Local Government Municipality «City of Kirov» for the Year 2012 (2012). Kirov: O-kratkoe
- Results of the Review of Competitive PSLI-2013 (2013). Department of Social Development of the Kirov region. Available at: http://www.socialkirov.ru/project/news/detail.php?ELEMENT_ID=2949 (accessed: May 2014, in Russian).
- Sato K.** (1987). Distribution and the Cost of Maintaining Common Property Recourses. *Journal of Experimental Social Psychology* 23 (January), 19–31.
- Shomina E.S.** (2007). Self-Organization of Citizens at the Local Level. Report on the Research Work. Moscow: HSE Laboratory of Civil Society Studies (in Russian).
- Shomina E.S.** (2012). The Transformation of the Housing Sector and the New Challenges of Housing Education in Russia. *Vestnik Moskovskogo Oblastnogo Universiteta* 4, 156–167 (in Russian).

Поступила в редакцию 12 мая 2013 года

I.L. Shagalov

Vyatka State University, Kirov, Russia

Influence of Social Capital of Community Associations on the Urban Development

The article is devoted to the study of such form of individuals' associations at their residence, as a territorial public self-government, which is one of the sources of social capital formation. On the basis of the data from the "Kirov City" municipality the author presented the impact of social capital on human capital. The effectiveness of interaction between associations of territorial public self-government and bodies of municipal authorities is analyzed.

Keywords: *territorial self-government, social capital, human capital, local government, urban development.*

JEL Classification: A13, D71, P25.