

Сажина В.А.

Социальный капитал и местное самоуправление в России

Социальная активность общества, направленная на обеспечение нормальных условий жизнедеятельности населения, а также кооперация населения для их улучшения в рамках действующих правовых систем, является одной из форм проявления социального капитала. Самоорганизация на местах может иметь как низовой характер в виде небольших объединений и организаций, так и перейти в более развитую упорядоченную структуру, например, в органы территориального общественного самоуправления. Для многих территорий наличие высокоразвитого социального капитала в форме самоорганизации и гражданской ответственности обеспечивает возможность передачи решений некоторых задач населению, т.е. вовлечение местных сообществ в непосредственное управление. Практика частичной передачи управления на уровне территориальных общностей в руки гражданско-активному населению широко распространена и успешно реализуется в развитых странах Запада. Судьба территории оказывается в руках её жителей, а не только управляющей власти, целью которой становится формирование комфортного пространства для развития изнутри, предоставление институциональной среды, поддерживающей развитие самоорганизации и самоуправления. Осуществление подобной частичной передачи управления возможно только с привлечением ресурсов социального капитала внутри территориальных сообществ. В российских сообществах подобная практика мало распространена, поскольку население зачастую оказывается пассивно к участию в управлении на местах.

С 1 января 2009 г. на территории России (кроме Чечни и Ингушетии) вступили в силу положения Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Не смотря на то, что отдельные положения действуют еще с 2003 г, на наш взгляд, население не достаточно информировано о законе и местном самоуправлении как таковом. Представления общества относительно того, что является местным самоуправлением, его сути и возможностях, задачах и полномочиях значительно разнятся. Часть населения воспринимает местное самоуправление как проекцию федеральной и региональной власти на местный уровень. Другие понимают его как автономию местного сообщества в решении вопросов своей жизни от органов государственной власти (федеральной, региональной), как передачу на уровень города, поселения вопросов, связанных с местным жизнеобеспечением. Отметим, что чем меньше населенный пункт и чем дальше он удален от крупных административных центров, тем чаще делается акцент на участии в местном самоуправлении жителей, фокусируя внимание на творчестве самого народа по организации жизни на своей территории. К пониманию местного самоуправления как деятельности местной власти в большей степени склонны люди старшего возраста. Напротив, более молодые, экономически активные жители, в том числе горожане, несколько чаще подчеркивают роль населения в местном самоуправлении.

1. Факторы развития самоуправления. В качестве факторов развития самоуправления мы выделили те явления, которые в наибольшей степени влияют на потребности и возможности людей кооперироваться на местном уровне, используя ресурсы социального капитала для реализации самоуправления на местах. К таким факторам, по нашему мнению, относятся: территория, население, ресурсы, кадры и государственная политика.

Территория в первую очередь является платформой для развития общественной жизни и, следовательно, формирования индивидуального и общественного социального

капитала. Исходя из её особенностей складываются характерные индивидуальные черты местного сообщества. Историческая и, особенно, этническая определенность территории местного сообщества оказываются очень важными факторами изоляции и, одновременно, факторами, способствующими развитию местного самоуправления. Именно благодаря пространственной изоляции и развитости местного самоуправления община получает устойчивость к нежелательным внешним воздействиям.

Население в роли фактора самоуправления подразумевает не просто общее количество людей, проживающих на определенной территории, но олицетворяет собой существование местной общности людей. Население должно характеризоваться определенным уровнем развития социального капитала в силу существования устойчивых социальных взаимоотношений, накопленного опыта совместного взаимодействия; необходимо присутствие чувства солидарности: высокий уровень взаимной поддержки, неродственного альтруизма, готовность к взаимовыручке и кооперации. В России соседская солидарность, поддерживаемая родством, дополнительно подкрепляется в местных сообществах низким миграционным уровнем. Особенно это характерно для сельских сообществ и сообществ малых городов России. Подобным малым социальным объединениям свойственна высокая доля самоорганизации (налаживание жизни с расчетом на свои силы и поддержку местного сообщества), что является фактором, способствующим развитию местного самоуправления.

Ресурсы имеют двойственное значение как фактор развития самоуправления. Местные природные ресурсы, имеющие непосредственное значение для хозяйственной и экономической деятельности, могут играть роль катализаторов развития самоуправления лишь в случае их использования для публичных нужд, т.е. когда имеет место быть развитие какой-либо общественной активности. Так, например, в селе Намцы (Якутия) общественная организация пенсионеров-мужчин взяла в аренду земельный участок территории и превратила его в туристско-охотничий заказник. Таким образом, местное сообщество создало источник ресурсов для общественно-политической организации населения всего поселка. Социальный капитал уровня небольшого сообщества в процессе своей реализации создал положительный эффект для сообщества большего масштаба, принес не только экономическую выгоду, но также активизировал местное население. Стимулирующее значение может иметь так же и нехватка ресурсов, заставляющая местное сообщество кооперироваться и повышать свою социальную активность для поиска новых источников или для защиты утрачиваемых ресурсов (последнее особенно характерно в качестве причин формирования сообществ активистов-экологов). Финансовые ресурсы, поступающие извне, по нашим наблюдениям, чаще всего служат в качестве лимитирующего фактора развития самоорганизации и самоуправления.

Огромное значение для развития самоуправления на местах имеют *кадры*, их качество и профессионализм. Очевидно, что для того, чтобы сообщество предприняло первые шаги самоуправления необходимо наличие тех людей, кто взял бы на себя ответственность, имел необходимые знания навыки руководства и управления. Особенно это важно для сельских местностей, где стремительно падает число людей с высшим образованием или образованием, позволяющим хотя бы четко сформулировать потребности сообщества, выстроить план по реализации задуманных проектов и по решению местных проблем. В России особенно актуальна проблема нехватки и деградации квалифицированных кадров на местах. Необходимым видится налаживание кадрового воспроизводства органов управления: обучения новых и переобучения старых кадров местных сообществ. Принципиально важным также на наш взгляд является поиск и развитие местных (внутренних) интеллектуальных резервов, что позволит создавать и реализовывать стратегии, базирующиеся на собственном

потенциале общины. Подобные стратегии будут носить локально-специфичный характер, с учетом особенностей территории, сообществ, что является определяющим для развития самоуправления.

Государственная политика в отношении местного самоуправления может быть ориентирована как на передачу части прежних функций на местный уровень, так и на частичное обеспечение необходимыми ресурсами территорий. В новых российских условиях вынужденное самоуправление снизу в силу полной утраты гарантий ресурсной обеспеченности не находит должной законодательной поддержки. Государство зачастую продолжает осуществлять распределение и тотальный контроль использования ресурсов, не смотря на то, что эти функции находятся в противоречии с развитием самоуправления на местах. Кроме того, в программах государства очевидна нехватка социальных и социокультурных проектов, ориентированных на сельский социум и формирования низового самоуправления в сельской среде. При анализе общей ситуации, так же как и при принятии постановлений и законов в области сельского хозяйства сохраняется установка, что сельские населенные пункты значимы для решения в основном продовольственных вопросов. Это, в свою очередь, продолжает усугублять очевидные сельские социальные трудности: неразвитую инженерную и информационную инфраструктуру регионов и поселений, миграцию населения в города, старение деревень в демографическом аспекте, увеличение числа заброшенных пахотных земель и многое другое, что отражается и на городах: происходит маргинализация населения, разрушение городских сообществ.

Перечисленные факторы развития самоуправления могут быть дополнены локальными, характерными для конкретной территории дополнительными обстоятельствами (историческими, демографическими, институциональными), в совокупности с которыми устанавливается среда и условия для формирования социального капитала и характерных особенностей самоуправления на местах. В зависимости от этих условий и характеристик социального капитала (качественных и количественных) в сообществах вырабатываются наиболее типичные формы участия в местном самоуправлении.

2. Формы участия жителей в местном самоуправлении. Наиболее часто проявляется опыт участия населения в следующих формах самоуправления:

- Участие в муниципальных выборах.
- Добровольная помощь личными усилиями работе местной администрации (участие в субботниках, сбор средств на нужды общежития, контроль за чистотой придомовых территорий).
- Обращение в органы местного самоуправления.
- Объединение жильцов в домовые комитеты, уличные комитеты, направленные на решение бытовых и коммунальных проблем.

Как видно из перечисленного списка, распространенной формой является обращение населения к вышестоящим инстанциям. Отметим, что подобная форма участия в самоуправлении в наименьшей степени связана с ресурсом социального капитала, поскольку не требует использования как таковых сетевых социальных контактов или реальной самоорганизации населения, в отличие от объединения жильцов в домовые комитеты и т.д. Возможность влияния сообществ на принятие решений на местном уровне путем выдвижения ими предложений по улучшению жизни территории часто ограничена низким уровнем правовой грамотности населения и безынициативностью – чаще предпочтение падает на обращение с жалобой, а не с конкретными предложениями. Подобная ситуация не дает возможности развития даже низового уровня самоуправления, поскольку встает вопрос нехватки квалифицированных кадров, способных стать лидерами небольших территориальных сообществ.

Особую форму участия населения в местном самоуправлении представляет собой территориальное общественное самоуправление (далее ТОС). ТОС – это социальная практика самостоятельного и ответственного осуществления населением собственных инициатив по вопросам местного значения. В её основе лежат процессы самоорганизации граждан по месту жительства. Успешность деятельности ТОС находится в прямой зависимости от уровня развитости социального капитала внутри сообщества. Если уровень социального капитала низок, то ресурса возможности кооперации, социальной самоорганизации будет недостаточно для формирования и функционирования ТОС. В сообществах с высоким уровнем социального капитала практика ТОС будет осуществляться с большим успехом и потенциально может иметь более высокие результаты. ТОС предполагает независимость территориальных сообществ от каких-либо структур и соответствие деятельности нормам права без вмешательства извне. В российской практике это часто искажается, поскольку органы ТОС попадают в иерархическую зависимость от органов местного самоуправления более высокого порядка. Распространенным является использование финансовых инструментов влияния на ТОС.

Формы взаимодействия между органами местного самоуправления и ТОС имеют экономическую и неэкономическую составляющие. К первым относятся совместная реализация целевых муниципальных программ, формирование и размещение социального заказа, субсидии, а также имущественная поддержка ТОС. К неэкономическим формам взаимодействия относятся общественные советы, обмен информацией и оказание образовательной и методологической помощи. ТОС на сегодняшний день вносит мощный ресурс социально-экономического развития поселений и может стать успешной социальной технологией по развитию депрессивных сельских районов. Особый акцент на общину села и деревни делается нами в силу ряда причин. Во-первых, население этих территорий менее мобильно, чем в городе. Как правило, люди поколениями всю жизнь проживают в одном селе, деревне или хотя бы внутри одного района. Сообщества привязаны к «своей» земле, возникает чувство некоего патриотизма к своей малой родине и, следовательно, большая вероятность того, что внедряемые технологии по самостоятельному решению проблем территории найдут отклик среди населения. Во-вторых, социальная сеть взаимодействий сообщества деревни и села по сравнению с городским сообществом более плотная: контакты населения менее формальные, основаны на личных взаимобязательствах, люди вынуждены взаимодействовать практически каждый день. В-третьих, что является особенно важным с точки зрения не только внедрения, но и дальнейшего развития ТОС, небольшие размеры территориальных сообществ сельской местности и пространства, на котором они проживают, обеспечивают прозрачность деятельности ТОС. Люди могут не только видеть процесс решения той или иной задачи, но так же быть информированными и дать оценку результату всей работы ТОС. Все это способствует осознанию крестьянами своей собственной ответственности за происходящее, обретение веры в свои силы и усиление идентификации себя как некой общности, живущей на одной территории – воспитанию местного патриотизма. Практика внедрения ТОС в сельскую местность уже применяется в нескольких областях России. Так, например, в Архангельской области реализуется 54 проекта в 30 деревнях. Хотя большинство проектов еще далеки от эффективного бизнеса, экономический эффект все же есть. По подсчетам руководителя Института общественных и гуманитарных инициатив Г. Тюрина он составляет 30 млн. руб. на 1 млн. 760 тыс. руб. инвестиций, вложенных за семь лет бюджетом и ТОС в развитие сельских территорий. Положительной тенденцией является тот факт, что по примеру 30 проектных деревень постепенно начинают действовать соседние поселения. Сельские общины начинают сотрудничать (например, ради совместного строительства мостов,

дорог и т.д.), в результате чего приходит постепенное позиционирование себя как районного сообщества, закладывается основа гражданского общества.

Потенциал развития института самоуправления на местах заключен в привлечении внутренних ресурсов российского общества. Знание особенностей менталитета жителей региона, их специфики ценностной ориентации и отношения к местной власти, понимания сути самоуправления, степени заинтересованности и готовности к участию в решении местных проблем позволяет оценить социальную базу регионов, потенциал и перспективы развития местного самоуправления конкретных территорий. Самоуправление должно базироваться на ресурсе социального капитала: развиваться на почве гражданской ответственности населения, в условиях высокого уровня доверия к государственным институтам и открытых взаимодействиях с органами власти, вырастать из осознанной кооперации сообществ на местах с целью достижения своих целей и улучшения качества жизни. Изучение и проработка социальных технологий по внедрению и росту низового самоуправления как формы социального капитала является, на наш взгляд, необходимым условием успешного развития сообществ регионов России и всего общества страны.

Список литературы:

1. *Коньков А.Т.* Социальный капитал и экономическое взаимодействие. М.: РУДН, 2006.
2. Социальный капитал и социальное расслоение в современной России, Антология / Под ред. Джудит Л. Твигг, К. Шектер. М.: Альпина Паблишер, 2003.
3. *Шмаков В.И.* Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского Университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). № 2. 2010. С. 54–72.