

ЗЕЛЕНЦОВ ВИКТОР ВИКТОРОВИЧ

начальник отдела по взаимодействию с общественно-политическими
организациями и органами государственной власти
управления общественно-политических связей,
кандидат исторических наук

(Министерство региональной политики Новосибирской области)

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ОПЫТ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Вовлечение граждан в процессы управления территориями различной пространственной локализации является одним из ключевых аспектов взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти. В социальных теориях «гражданское общество» служит одним из выражений реальных процессов, обозначением сферы деятельности за пределами частной жизни граждан, их готовности и возможности активно участвовать в происходящих социальных процессах. Заведующий сектором эволюции социально-экономических систем Института экономики РАН, профессор С.Г. Кирдина предлагает обозначить эту активность населения более подходящим для российских условий термином «гражданское участие» [8, с. 68].

Следует отметить, что предложения исключить термин «гражданское общество» из научного дискурса в силу неопределенности его по отношению к России уже высказывались некоторыми исследователями [15]. Но адекватной замены этому термину не было предложено, хотя наличие форм гражданской активности российского населения исследователями, как правило, не оспаривается. Возможно, термин гражданское участие может послужить такого рода заменой.

Гражданское участие в современных исследованиях характеризуется как «ситуативная практика», реализуемая в рамках определенного территориального и социального пространства с присущими политическими, социальными, культурными и историческими особенностями [14, с. 134]. Условием её возникновения является общественный интерес. Участие осуществляется путем объединения индивидов в сообщества различной степени формализации.

По отношению к местному самоуправлению применение данного термина для характеристики социальных практик приобретает особое значение. Участие граждан в осуществлении самоуправленческих функций, самостоятельность в управлении собственными делами являются признаками местного сообщества как субъектно-управленческой категории и определяют их самоуправленческий потенциал, практическая реализация которого обусловлена гражданскими инициативами и активными жизненными позициями членов местных сообществ [9, с. 4].

Активное поведение местных сообществ способствует организации эффективного социального управления муниципальным образованием и является детерминантой его устойчивого социально-экономического

развития. Современные местные сообщества, осознавая необходимость непосредственного влияния на жизнедеятельность собственной территории, пока не спешат активизировать свое участие в этом процессе.

Рассмотрим особенности гражданского участия на муниципальном уровне в Новосибирской области. Практика становления локальной самоорганизации в муниципальных образованиях Новосибирской области, свидетельствует, что в регионе устойчивые территориальные сообщества складываются, прежде всего, в городских территориях, концентрирующих значительные ресурсы и развитую социальную инфраструктуру. К таким территориям, безусловно, относится город Новосибирск, занимающий лидирующие позиции по уровню развития местного самоуправления среди российских муниципалитетов-миллионеров. Визитной карточкой города является разветвленная сеть структур территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), включающая в себя 129 Советов ТОС, 342 домовых комитета, 600 уличных комитетов (по состоянию на январь 2015 года). В органы ТОС объединено более 20000 горожан. По оценкам экспертов в 2012 году охват территории города общественным самоуправлением достиг 85% [16, с. 2].

На территории города действует около 2200 некоммерческих организаций (далее – НКО). Органами местного самоуправления оказываются различные формы поддержки общественных инициатив, основной из которых является ежегодное выделение грантов в рамках реализации ведомственной целевой программы «Муниципальная поддержка общественных инициатив и развития институтов гражданского общества» на 2014 – 2016 годы. В 2014 г. грантовый фонд составил 10 млн руб., в конкурсных процедурах приняло участие более 300 проектов. В период с 2004 по 2014 гг. общий объем финансирования некоммерческого сектора в Новосибирске составил около 350 млн руб., почти 30% от указанной суммы было дополнительно привлечено из средств жителей, спонсоров.

Социологические исследования, проведенные в 2013 г., выявили достаточно высокий уровень информированности граждан о деятельности общественных объединений в Новосибирске. 82% опрошенных новосибирцев знают, что в городе работают организации ветеранов, женщин, профессиональные, территориальные и другие общественные объединения [5]. Только 18% заявили, что ничего не слышали о существовании общественных организаций. При этом только 27% опрошенных смогли в ответе на открытый вопрос самостоятельно вспомнить название хотя бы одной конкретной общественной организации, работающей в городе (в 2008 г. таких респондентов было 37%). Таким образом, можно говорить о том, что общая информированность о существовании общественного сектора среди горожан повысилась, но контакты горожан с конкретными организациями сократились (или, если не сократились, то люди просто не понимают, что в том или ином случае они имеют дело с общественной организацией, наиболее распространенный пример – ТОС).

Согласно данному исследованию около 80% опрошенных новосибирцев считают, что общественные организации способны приносить пользу жителям города. 42% (на 6% меньше, чем в 2008 г.) считают, что деятельность НКО полезна и необходима, 38% (на 6% больше, чем в 2008 г.) – что приносит некоторую пользу. Почти в два раза сократилась доля горожан считающих, что работа общественных организаций не приносит никакой пользы.

Практически $\frac{3}{4}$ жителей города Новосибирска полагают, что общественные организации могут оказывать помощь в решении районных и городских проблем. По сравнению с опросом 2006 года доля людей, придерживающихся такой точки зрения, выросла больше, чем на 10%, а по сравнению с 2008 годом - на 8%. Соответственно снизился процент тех, кто считает, что НКО оказывают незначительную помощь (с 30,1% до 21,4%).

Информированность жителей о работе ТОС за прошедшие годы выросла. Повышается и готовность населения участвовать в работе самоуправления и в отдельных его акциях. На сегодняшний день в работе ТОС участвуют около 8% жителей, еще 5% сказали, что хотели бы принимать участие. Около 20% опрошенных (в два раза больше, чем в 2003 году) готовы принимать участие в разовых акциях..

Позитивным моментом является значительный рост доли людей, рассматривающих городскую власть и третий сектор в качестве партнеров в решении городских и районных вопросов. Такого мнения в 2006 году придерживались 9,5% новосибирцев, в 2008 г. – 19%, а в 2013 г. – 55%. Доля людей, которые так считают, выросла в 3 раза [5].

Местная самоорганизация и формирование локальных сообществ в Новосибирске имеет также свои уникальные особенности при рассмотрении отдельных районов города. Говоря о местных сообществах в Новосибирске, следует отметить социальную практику правобережной части Советского района – Академгородка и Кировского района города. Академгородок со времен своего основания позиционировался как «оазис интеллектуальной и социальной свободы». В силу своего особого статуса в Академгородке широко распространялись ассоциативные связи, свобода и демократичные способы решения местных проблем [4, с. 112]. До наступления активной фазы проведения рыночных реформ в 1990-е гг. данная территория была пространством самоорганизации научного сообщества, т.е. монофункционального сообщества. Постсоветский период внес существенные коррективы в социальную структуру территории, что повлекло за собой трансформацию местного сообщества и его переориентацию на множество локальных интересов.

На рубеже 2000-2010-х гг. территориальная самоорганизация Академгородка приобретает другой облик. При «размывании» местного моно-сообщества новыми социально-профессиональными и общественными группами (экологические, правозащитные, молодежные, волонтерские) в Академгородке инициативность граждан не снижается, а переходит в иное

качество. Об этом свидетельствует практика разработки долгосрочной целевой программы «Государственная поддержка комплексного развития Советского района г. Новосибирска и научных центров СО РАН и СО РАМН на 2013–2017 гг.» . При подготовке данного стратегического документа местным фондом «Академгородок» в рамках специальной рабочей группы «Государственная поддержка деятельности общественных организаций Советского района г. Новосибирска» были объединены и консолидированы гражданские инициативы, показавшие наличие общей цели, общего территориального интереса.

Кировский район Новосибирска является типичным индустриальным районом города. На его территории зарегистрировано более 8 тыс. предприятий и организаций различных форм собственности. Промышленный комплекс включает 34 крупных и средних предприятия, общая площадь производственной зоны которых составляет 23,4 кв. км. Концентрация производственных предприятий определяет социально-профессиональную структуру района и среду формирования местного сообщества, представленного 22 единицами ТОС, в том числе, 15 советами в домах многоэтажной застройки и 7 советами в частном секторе [18]. Активная фаза становления и развития ТОС в Кировском районе приходится на 2000-е гг. С середины 2000-х гг. параллельно структурированию ТОС здесь наблюдается активизация общественных инициатив, направленных на объединение жителей микрорайонов на решение острых социальных проблем. Значительный вклад в этом процессе принадлежит Новосибирскому городскому фонду «Общее дело», образованному по инициативе городских и областных депутатов. Эффективность совместных действий активистов фонда и населения по реализации социально значимых мероприятий наладила устойчивые коммуникации между гражданами и преобразила общественный климат в районе.

Таким образом, в обеих рассмотренных территориях своеобразным драйвером формирования локальной самоорганизации наряду с организациями ТОС являются фонды местных сообществ. В связи с этим необходимо указать, что главной целью местного сообщества обозначается муниципальный (местный) общественный интерес. В других территориях Новосибирска также можно обнаружить пул «местных» сообществ, муниципальный интерес которых является составной частью не главной, а их функциональной цели. Эксперты справедливо отмечают, что не следует смешивать сообщества интересов с местными сообществами [2, с. 8]. Конечно, в таком крупнейшем муниципальном образовании как Новосибирск «истинные» местные сообщества могут быть разбросаны на микроуровнях, но при возникновении более масштабных социально-экономических задач перед населением и органами власти границы территориальной идентичности сдвигаются, выходя за рамки пространства самоорганизации домового, уличного комитета, ТОСа и городского района [6, с. 69].

Среди областных городов достаточно высокий уровень гражданского участия наблюдается в Бердске. Данное муниципальное образование относительно других городов и районных административных центров Новосибирской области лидирует по числу реализации гражданами и общественными организациями социально значимых проектов, выполняемых в рамках губернаторской грантовой поддержки. В свою очередь администрацией города ежегодно проводится грантовый конкурс для некоммерческого сектора, а также разработана среднесрочная муниципальная программа координации и поддержки общественных инициатив.

Одним из основных факторов становления местных сообществ в городе является активное развитие структур территориального общественного самоуправления. В городе Бердске с населением в 100 тыс. чел. инициативными группами образовано 6 ТОСов, из которых 3 зарегистрированы как юридические лица [17]. ТОСы Бердска играют заметную роль в публичной городской политике: их лидеры регулярно выступают в средствах массовой информации, через ТОСы ведется работа депутатов с населением. На этом фоне особенно выделяются инициативы по решению проблем содержания жилья и благоустройства территорий активом ТОС «Микрорайон Юго-Восточный г. Бердска». Следует отметить, что в среднесрочной перспективе развитие территориального самоуправления в Бердске является одной из первоочередных задач городской политики в сфере развития институтов гражданского общества.

Несколько сложнее складывается ситуация с вычленением и фиксацией локальных сообществ в сельской местности Новосибирской области. В регионе апробируются новые технологии изучения развития местных сообществ, выявления особенностей территориальной самоидентификации жителей сельских поселений. В частности, необходимо отметить такой подход как «социальное картирование», предложенный экспертной группой по региональному развитию и местному самоуправлению Экспертно-консультативного совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе по развитию гражданского общества. В 2012 году начата реализация пилотного проекта «Социальные карты общественной активности населения Новосибирской области: диагностика уровня социальной активности различных групп населения Новосибирской области (территориальных, социальных, демографических, доходных и др.), их готовности к участию в различных формах общественной активности и в развитии институтов гражданского общества». Исследование социальной активности населения проведено Новосибирским фондом «Социум» в Ордынском и Сузунском районах под руководством доктора социологических наук, профессора Н.Д. Вавилиной. К главным результатам проекта следует отнести:

- определение характера территориальной идентичности населенных пунктов Ордынское и Сузун и выявление микросообществ поселений;
- диагностику территориальных интересов проблемного поля и уровня доверия между различными субъектами;
- описание практик участия – социального, гражданского и политического;
- разработку карт совместных действий для каждого населенного пункта (в зависимости от территориальных интересов различных социально-демографических групп);
- разработку рекомендаций для органов местного самоуправления.

По результатам исследования, в указанных районах Новосибирской области выявлено формирование солидарности активных групп жителей по поводу ряда территориальных проблем: благоустройство, развитие спорта, развитие досуга, экология и др.

Важным стратегическим изменением можно признать возникновение продуктивного диалога и обратной связи между активными группами жителей и органами местного самоуправления (уровень муниципального района).

В процессе реализации проекта освоены принципиально новые инструменты взаимодействия основных территориальных групп: социальное картирование и общественное проектирование. Привлечено внимание к новым формам общественного развития территорий: гражданское жюри, форсайт-стратегирование и др. Перед органами власти всех уровней и некоммерческими организациями стоит задача содействия формированию у как можно большего числа инициативных граждан стремления стать экспертами по решению местных вопросов, активно включаться в процессы муниципального управления.

В ходе исследования зафиксировано возникновение новых групп активистов-добровольцев. В частности, в р.п. Ордынское выявлено 7 микротерриториальных сообществ и сформировано 7 групп активистов, которые могут привлечь для решения вопросов благоустройства свои сообщества, поскольку будут являться для них авторитетными и близкими людьми, а не «представителями власти». Такой подход позволит активизировать от 10% до 20% жителей (общее число жителей р.п. Ордынское – 10,8 тыс. чел., пгт Сузун – 14,8 тыс. чел.) [10, с. 5].

Необходимо выделить основные механизмы участия населения в местном самоуправлении в регионе. По результатам опросов, проведенных в муниципальных образованиях Новосибирской области, в качестве основных механизмов воздействия местных сообществ на органы власти эксперты называют средства массовой информации, выборы, обращения к депутатам и территориальное общественное самоуправление [1, с. 337-352] .

Важность СМИ и интернета обуславливается высокой значимостью местной прессы как главного повесткообразующего фактора в жизни

местного сообщества. В сельских районах Новосибирской области в отличие от городов достаточно значимым фактором остается местная печатная пресса, в свою очередь, интернет экспертами не упоминается.

Вторым стандартным механизмом влияния местных сообществ на муниципальную политику, фиксируемую экспертами, являются выборы. В оценках выборов прослеживается двойственность. С одной стороны, здесь явно прослеживается нормативная установка на то, что это демократический институт, а с другой – понимание того, что на уровне отдельного индивида его электоральный активизм не осознается как эффективный инструмент воздействия на дальнейшее развитие территории.

Фигура депутата, также как и институт выборов, обладают в восприятии экспертов двойственным статусом. С одной стороны, депутат воспринимается населением как «выходец из народа», понимающий запросы и потребности простых людей. Одновременно депутат является одним из участников перераспределения ресурсов, которые встроены в реальные властные отношения. Тем самым, депутат имеет реальные возможности повлиять на решение конкретных проблем.

Наконец, последним механизмом, которому уделяют внимание эксперты, является такой институт прямой демократии как территориальное общественное самоуправление. Практика развития ТОС еще не является нормой повседневности, но в тоже время там, где существующие единицы ТОС состоялись, они воспринимаются как эффективные самостоятельные структуры. Преимущественной формой территориального самоуправления в сельских поселениях Новосибирской области являются сельские сходы. В оценках вышеуказанного экспертного опроса сходы граждан, скорее всего, являются состоявшимся ритуалом, а не институциональным проявлением социальной жизни [1, с. 350]. Иными словами, сходы в большей мере представляются как коммуникативная практика группового «мы», за которой не всегда следует выработка решений местных проблем.

Областные исполнительные органы власти и органы местного самоуправления принимают ряд мер по повышению гражданской активности в решении местных проблем. Одной из перспективных форм помощи и содействия активным гражданам в муниципальных образованиях Новосибирской области является проект Ресурсных центров развития местных сообществ, реализующийся на территории региона с 2007 г. Такие центры создаются на основании многостороннего договора, участниками которого являются областные исполнительные органы государственной власти Новосибирской области, органы местного самоуправления, общественные объединения и НКО, действующие на территории определенного муниципального образования. При этом финансовая поддержка деятельности ресурсных центров предполагается в виде субсидий бюджетам муниципальных образований, предоставление помещений и организация работы центров осуществляется органами местного самоуправления, содержание деятельности является сферой ответственности

институтов гражданского общества. Основная цель работы центров - содействие в поддержке социальных инициатив, масштабное вовлечение граждан в процессы общественного участия в социально-экономическом развитии районов области [7, с. 109].

Через деятельность ресурсных центров значительно увеличена информационная поддержка гражданской активности. В центрах аккумулируется вся информация о развитии гражданских инициатив, о лидерах местных сообществ, истории успехов совместной деятельности власти и населения. В Новосибирской области действуют 15 ресурсных центров в муниципальных районах и 1 в городском округе. В рамках реализации государственной программы Новосибирской области «Государственная поддержка общественных инициатив, социально ориентированных некоммерческих организаций и развития институтов гражданского общества в Новосибирской области на 2015 – 2020 годы» предусматривается создание ресурсных центров в других районах области [12]. Освещение деятельности ресурсных центров поддерживается на сайте – <http://rcnso.ru/>.

Ресурсные центры обучают активных людей создать общественную организацию, написать её устав, пройти государственную регистрацию, а лидеров существующих организаций – взаимодействию с властью, участию в управлении местным сообществом, технологиям высказывания мнения и лоббирования своих интересов. В результате во многих районных центрах Новосибирской области общественные организации становятся полноправными участниками процесса управления. Так, муниципальными экспертами высоко оценена региональная молодежная экспериментальная программа «Территория развития» [11, с. 22]. Главной целью программы стало формирование в муниципальных образованиях Новосибирской области сообщества молодых людей, способных принять активное участие в процессах общественных преобразований, осознающих зону своей ответственности, профессионально и ответственно действующих при решении задач социально-экономического и культурного развития территории, на которой они живут.

Следует отметить, что в целях совершенствования механизмов поддержки гражданского участия и общественных инициатив органами местного самоуправления активно разрабатываются муниципальные программы развития институтов гражданского общества в районах Новосибирской области. В 10 муниципальных районах области такие программы приняты и действуют. В отдельных программных документах предусмотрено развитие территориального общественного самоуправления.

Вышеизложенное дает основания говорить о том, что на муниципальном уровне общественные объединения и инициативные граждане готовы развивать и укреплять конструктивный диалог с органами местного самоуправления, принимать активное участие в выработке и совершенствовании принимаемых управленческих решений. Высокий

потенциал гражданской самоорганизации в Новосибирской области позволяет реализовывать масштабные проекты, направленные на решение широкого спектра социально-экономических вопросов.

Список литературы:

1. Антонов, К.А. Аналитический отчет по результатам проведения экспертных опросов с целью мониторинга общественно-политической ситуации в муниципальных образованиях Новосибирской области и определения эффективности деятельности органов местного самоуправления. В 2-х томах [Текст] / К.А. Антонов. Том.1 – Новосибирск, 2014. [Рукопись]. – 557 с.
2. Бабичев, И.В. Некоторые подходы к анализу структуры территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ [Текст] / И.В. Бабичев // Местное право. – 2012. – № 3 – С. 3-14.
3. Вавилина, Н.Д. Социальное картирование как инструмент формирования общественного участия [Текст] / Н.Д. Вавилина, И.А. Скалабан // Регион: Экономика и Социология. - 2014. - № 1. - С. 145-162.
4. Гордиенко, А.А. Территориальное общественное самоуправление в местном сообществе [Текст] / А.А. Гордиенко. – Новосибирск, 2005. – 230 с.
5. Жители города Новосибирска о некоммерческих негосударственных организациях и органах территориального общественного самоуправления: информированность и оценка деятельности. Отчет по результатам опроса населения города Новосибирска (подготовлен информационно-аналитическим управлением мэрии города Новосибирска) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.uos.novosibirsk.ru/assets/files/document_dop/sociological_research_2013.pdf.
6. Зеленцов, В.В. Гражданское участие и развитие местных сообществ в Новосибирской области [Текст] / В.В. Зеленцов // Социальные процессы в современной Западной Сибири: сборник научных трудов. – Горно-Алтайск, 2013. – Вып. 14. – С. 67-72.
7. Зеленцов, В.В. О состоянии и развитии институтов гражданского общества в Новосибирской области [Текст] / В.В. Зеленцов // Сибирь – территория гражданского мира и согласия: Опыт регионов: сборник. – Чита, 2011. – С. 107-110.
8. Кирдина, С.Г. Гражданское общество: уход от идеологемы [Текст] / С.Г. Кирдина // Социологические исследования. – 2012. – № 2. – С. 63-73.
9. Киселева, А.М. Поведение местных сообществ в структуре гражданского общества [Текст] : Монография / А.М. Киселева. – М., 2009. – 240 с.
10. Климова, Н.А. Отчет о результатах реализации проекта «Социальные карты общественной активности населения Новосибирской

области: диагностика уровня социальной активности различных групп населения Новосибирской области (территориальных, социальных, демографических, доходных и др.), их готовности к участию в различных формах общественной активности и в развитии институтов гражданского общества» социально ориентированной некоммерческой организации Новосибирский Региональный Общественный Фонд «Социум» [Текст] / Н.А. Климова. – Новосибирск, 2012. [Рукопись]. – 13 с.

11. Мальковец, Н.В. Общественное участие: есть ли повод для оптимизма [Текст] / Н.В. Мальковец // Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении местных проблем / Под ред. К.В. Малова. – Новосибирск, 2009. – 222 с.

12. Об утверждении государственной программы Новосибирской области «Государственная поддержка общественных инициатив, социально ориентированных некоммерческих организаций и развития институтов гражданского общества в Новосибирской области на 2015 – 2020 годы»: Постановление Правительства Новосибирской области от 19.01.2015 № 9-п [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nso.ru/page/2367>.

13. Скалабан, И.А. Социальное картирование как метод анализа социально-территориального пространства [Текст] / И.А. Скалабан // Журнал исследований социальной политики. – 2012. – Т. 10. – № 1. – С. 61-78.

14. Скалабан, И.А. Социальное, общественное и гражданское участие: к проблеме осмысления понятий [Текст] / И.А. Скалабан // Вестник Томского государственного университета. Серия «Философия. Социология. Политология». – 2011. – № 1. – С. 130–139.

15. Солонин, Ю.Н. Гражданское общество в российском исполнении [Текст] / Ю.Н. Солонин // Гражданский форум. – Вып. 2. – СПб.: ИС РАН, СПб филиал, 2002. – С. 78-79.

16. Территориальное общественное самоуправление – 2012. Опыт. Развитие. Перспективы [Текст] / Под ред. О.М. Касаткиной. – Новосибирск, 2012. – 12 с.

17. Территориальное общественное самоуправление – наша повседневная жизнь [Текст] / Под ред. Н.Ф. Сычева. – Бердск, 2013. – 27 с.

18. ТОСы – сайт администрации Кировского района города Новосибирска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kirnsk.ru/soc/tos.html>