УДК 316.334.56

Беляева Е. С.

(Иркутский Государственный Университет, г. Иркутск)

**Социальный потенциал местных сообществ**

В статье рассматриваются местные сообщества как основной социальный ресурс системы местного самоуправления. В современных условиях развитие гражданской активности в России характеризуется противоречивыми тенденциями, степень участия населения в решении вопросов местного управления рассматривается как показатель зрелости местного сообщества.

**Ключевые слова:** местное сообщество, социальный потенциал, местное самоуправление, гражданское общество.

E. S. Belyaeva

(Irkutsk State University, Irkutsk)

. **Social potential of local communities**

The article examines local communities as the main social resource of the local government system. In modern conditions the development of civic activity in Russia is characterized by contradictory trends, the degree of participation of the population in solving local governance issues is considered as an indicator of the maturity of the local community.

**Keywords:** local community,social potential, local government, civil society.

По мере формирования гражданского общества в России вопросы участия населения в системе управления обществом, согласования интересов социальных групп, технологии диалога с властью приобретают все большую значимость. Территориальный уровень самоуправления играет особую роль в оптимизации управленческих процессов на уровне муниципального сообщества.

Эффективное решение местных проблем, которые имеют тенденцию к усугублению, с учетом неблагоприятной экономической ситуации, уменьшения уровня финансовой базы местного самоуправления, во многом будет зависеть от усилий, прилагаемых местным сообществом. Дальнейшее развитие кризисных явлений может привести как к дроблению местного сообщества, так и к усилению сплоченности под влиянием реалистичных угроз.

Местная власть для усиления своих позиций и одобрения осуществляемых действий должна быть заинтересована в апелляции к местному сообществу как к источнику властных полномочий. Несмотря на фиксируемую пассивность основной части местного сообщества, в нем содержится значительный потенциал для развития системы местного самоуправления и решения стоящих перед ней проблем.

Активность местного сообщества определяется взаимодействием граждан и органов территориального общественного самоуправления как субъектов управления, непосредственно решающих вопросы повышения качества жизни. Степень участия населения в решении вопросов местного управления рассматривается как показатель зрелости местного сообщества.

В современном российском обществе потенциал и возможности местных сообществ используются слабо, несмотря на провозглашаемые тезисы об усилении участия граждан в управлении, в том числе и зафиксированные на уровне законодательства. Чаще всего потенциал развития отождествляется с имеющимися ресурсами: как задействованными, так и резервными, скрытыми ресурсами [1]. Несмотря на постоянное развитие законодательной базы, накопление богатого практического опыта, местное самоуправление по-прежнему скорее близко к местному административному управлению, чем к институту народовластия, низовой демократии. Имеются местная власть, нормативно-правовые акты, муниципальная собственность и местный бюджет, но институциональная база местного самоуправления еще слаба и аморфна. Без сформированных и действующих структур и механизмов, построенных на общественной активности жителей, местное самоуправление нельзя назвать полноценным. Кроме того, часты случаи, когда интересы местных сообществ существенно расходятся с интересами муниципальной власти, порождая конфликты. Исходя из этого необходимо глубокое осмысление местного сообщества в различных аспектах его существования и взаимодействия с муниципальной властью.

Таким образом, социальный потенциал местных сообществ можно рассматривать как уникальный ресурс, активация которого при определенных условиях позволит значительно улучшить качество жизни местного сообщества. Консолидация населения на муниципальном уровне для решения местных проблем не только возможна, но и полезна, поскольку она позволила бы более успешно решать многие вопросы с учетом интересов граждан [6].

Социальный потенциал местного сообщества представляет собой возможность самостоятельного и инициативного решения вопросов местного значения для удовлетворения актуальных интересов и потребностей. Он может находить реализацию в различных формах общественной и политической активности на местном уровне, как в институциональных рамках, так и за их пределами. Социальный потенциал местных сообществ включает в себя следующие субъекты: соседские сообщества, местные общественные некоммерческие организации, самоорганизованные инициативные группы граждан (в том числе протестного характера), местных активистов и лидеров общественного мнения.

Раскрытие потенциала местного сообщества зависит от ряда взаимосвязанных факторов. Их можно разделить на естественные, экономико-хозяйственные, властно-политические и социокультурные. Естественные факторы представляют собой пространство местного сообщества: локальную территорию или ее часть. Большинство членов местного сообщества, за исключением молодежи, более тесно привязано к территории. Экономико-хозяйственные факторы состоят в хозяйственной деятельности, осуществляемой местным сообществом, предприятиями и организациями, на которых они работают. Властно-политические факторы связаны с особенностями взаимодействия местного сообщества с местной политической элитой, органами власти, органами государственной власти субъекта. Социокультурные факторы состоят в устойчивости связей и солидарности в местном сообществе, наличии реальных практик совместных действий, отношений друг к другу.

Сложившаяся система условий и факторов, которые необходимы для эффективной реализации социального потенциала местных сообществ, определяет его характер и отдельные черты, образует в совокупности движущую силу, а также формирует своеобразный механизм, под воздействием которого происходит функционирование и развитие местного сообщества.

Реализацию потенциала местного сообщества можно рассматривать при помощи двух подходов: управленческого и самоуправленческого. С позиции управленческого подхода потенциал местного сообщества можно искусственно активизировать и направлять в необходимое «русло». В данном контексте местное сообщество рассматривается как объект управления для властных структур, но самостоятельности местных жителей и их групп уделяется мало внимания. Такой подход наиболее часто используется в практике муниципальной власти, так как позволяет ей более свободно чувствовать себя, лучше контролировать социально-политическую активность на местном уровне, не допускать неформальной активности. Реализуется он через финансовую и консультативную поддержку местных общественных организаций, территориального общественного самоуправления, создание экспертных групп с участием представителей местного сообщества, проведение ярмарок, реализацию собственных властных инициатив от имени местного сообщества. Работа осуществляется с лояльными общественными организациями, их лидерами, представителями бизнес-сообщества, институциональными структурами. По этому поводу можно согласиться с точкой зрения А. Ю. Соломатина, который отметил, что «особенностью российского гражданского общества является то, что оно формируется в сжатые исторические сроки в условиях болезненной рыночной трансформации и не без участия властей» [7]. Но власть не во всех случаях может рассчитывать на эффективное применение административного ресурса, особенно в тех случаях, когда интересы власти и местного сообщества полностью расходятся.

Недооценка властью социальной основы местного самоуправления, слабое внимание к диалогу и сотрудничеству с местным сообществом существенным образом снижают эффективность местного самоуправления.

Основными причинами противоречия взаимодействия органов власти и местных сообществ являются баланс интересов (А. Г. Здравомыслов, П. Штомпка и др.) и отсутствие доверия (Г. Кертман и др.) между факторами социального управления [3]. Важно учитывать и социокультурные условия постсоветской реальности, в которых исторически были сформированы социальные отношения гражданской пассивности, ожидание государственного вмешательства.

Самоуправленческий подход состоит в том, что либо муниципальная власть создает определенные условия для раскрытия потенциала местного сообщества, либо реагирует на инициативы, высказанные «снизу». Данный подход является более выгодным местным сообществам, но менее выгодным власти, так как в российской традиции присутствует стремление власти во многом контролировать гражданскую активность и самоорганизацию. Подход реализуется через самостоятельную деятельность общественных организаций, инициативных групп, реализацию гражданами выдвинутых инициатив при содействии власти или самостоятельно. Таким образом, реализация самоуправления осуществляется преимущественно не через делегирование полномочий, а непосредственно самим местным сообществом. Самоуправленческий подход требует наличия зрелого местного сообщества, осознающего и свои интересы и возможности для их реализации.

Раскрытию социального потенциала может препятствовать разобщенность (атомизированность) местного сообщества, низкий уровень солидарности, препятствия со стороны власти, слабость местных общественных организаций и местных лидеров.

Эффективное раскрытие социального потенциала самоорганизации местного сообщества возможно прежде всего в условиях, когда тот или иной вопрос местного значения затрагивает непосредственные интересы представителей местного сообщества. Влияние негативных факторов на уровне локального сообщества может стать поводом к усилению солидарности местных жителей и их складыванию в полноценное сообщество, способное самостоятельно или во взаимодействии с властями решать проблемы местного значения. Осознание возможности решения той или иной насущной проблемы посредством самоорганизации подталкивает местное сообщество к более активным действиям. Это касается главным образом крупных городов, где в период отсутствия реальной или потенциальной угрозы, граждане не склонны устанавливать горизонтальные связи.

Среди местных проблем, которые могут объединить граждан в местное сообщество, раскрыть их социальный потенциал можно выделить следующие: потребности в экологически благоприятной окружающей среде, в безопасности и правопорядке, в соблюдении гражданских прав и свобод, в комфорте проживания, в доступности здравоохранения, образования, жилья, качественных товаров и услуг. Кроме того у разных слоев населения и групп жителей имеются и свои определенные специфические нужды, связанные с их особым статусом, к ним можно отнести соблюдение прав инвалидов, этнических меньшинств, многодетных семей, которые также могут удовлетворяться совместными усилиями местного сообщества. Также наиболее значимыми проблемами, способными объединить граждан, являются проблемы ЖКХ, благоустройства, т.е. те проблемы, которые непосредственно воздействуют на качество той среды, в которой находится местное сообщество. Основой усиления социальных взаимодействий на местном уровне может послужить то, что эти проблемы касаются и отдельных личностей, и местного сообщества в целом.

Нередко, только объединив усилия и сформировав единое протестное движение, граждане могут надеяться быть услышанными представителями власти в рамках той или иной конфликтной ситуации, затрагивающей их интересы. Частыми стали на сегодняшний  день в России практики объединения жителей одной территории в рамках борьбы с нежелательным для них планом застройки территории, в том числе в рамках точечной застройки. Функцию катализатора низовой самоорганизации людей также зачастую  выполняет сегодня возникновение угроз экологическому благополучию жителей на территории их проживания. Так, общность интересов в обеспечении благоприятной окружающей среды на конкретной территории, как, впрочем, и общность интересов, затрагивающих другие сферы жизни на локальном уровне, способствует налаживанию более тесных и прочных связей между жителями и тем самым способствует развитию местных сообществ.

В крупных городах наиболее распространенной формой самоорганизации граждан являются товарищества собственников жилья и советы домов. Эти объединения граждан решают достаточно узкий круг вопросов, связанных с содержанием имущества и придомовыми территориями, но эти вопросы касаются каждого жителя в той или иной степени. В условиях крупных городов они являются самой массовой формой общественных объединений и той, зачастую единственной формой вневозрастной активности, в которую готовы включаться и пенсионеры, и молодежь, а также граждане среднего возраста.

Однако осознание местным сообществом общности проблем вовсе не означает готовность к сплочению с другими индивидами для их решения. Следует разделять декларативную, потенциальную и реальную готовность к совместным действиям для решения местных проблем. Декларативная готовность используется субъектами для обозначения проблемы, соотнесения себя с ней, но субъект не готов к объединению с другими и к конкретным действиям. Декларативная готовность присутствует не только у обычных граждан, но и у местных политиков, лидеров общественных организаций. Ими она используется для манипуляции общественным мнением остальных членов сообщества или для идентификации «я - свой». Потенциальная готовность опирается на имеющиеся желания у субъекта к совместному решению проблемы, но реализуемому при определенных условиях. Реальная готовность характерна для лиц либо уже участвующих в решении проблем, либо готовых участвовать при появлении проблемы [2].

Как правило, значительная часть местных жителей не принимает реального участия в решении общих проблем, перекладывая это на плечи других лиц: старших по дому, выборных лиц и др. Во многом это объясняется уходом граждан в сферу личных эгоистических интересов.

Нынешнее демократическое общество с его возрастающим эгоцентризмом атомизирует жизнь граждан, выдвигая сферу личных интересов на первый план, делая личные интересы приоритетными над прочими. В результате рост гражданской активности отмечается лишь в период общественных кризисов. Чтобы преодолеть существующую гражданскую пассивность необходимо развитие гражданского общества. Гражданственность - это важнейший показатель культуры личности индивида или социальной группы. Чем выше уровень гражданственности, тем выше стоят интересы общества, государства в иерархии личных ценностей, смыслов и норм отдельного человека.

Необходимым условием для развития гражданского общества как общества свободной самоорганизации является баланс доверия и недоверия. Доверие в гражданском обществе инициирует совместные действия, служит воспроизводству отношений взаимопомощи, действий индивидуального и коллективного характера для решения проблем, касающихся широких социальных общностей. Именно доверие является одним из ключевых измерений социального потенциала местного сообщества, в этом контексте его можно определить как устойчивый комплекс взаимных ожиданий и обязательств, обусловливающий особый характер взаимодействия субъектов. Феномен доверия включает в себя три структурных уровня, а именно: межличностное доверие, «общее» социальное доверие и политическое доверие. Межличностное доверие формируется в семье и среди близких людей. «Общее» доверие является результатом распространения межличностного доверия на более широкий круг лиц, связи с которыми носят безличный характер. Наконец, третий уровень предполагает доверие к политическим институтам [4].

Наиболее часто социологи рассматривают именно доверие к политическим институтам, лидерам, социальным группам, а гораздо реже - доверие граждан друг к другу. Доверие в местном сообществе базируется на горизонтальных связях и взаимной зависимости в отношении членов местного сообщества. Проблема доверия актуальна в российском обществе не только по отношению к власти, но и по отношению друг к другу, близкому окружению

В современной России снижение уровня межличностного доверия объясняется несколькими причинами: во-первых, «травмой трансформации» как комплексом шоковых дисфункциональных последствий коренных изменений 90-х гг. [8]; во-вторых, воздействием реальных и мифологизированных образов достижения стремительного успеха, основанного на нарушении этических и правовых норм, в которых практики доверия стали рассматриваться либо как слишком большой риск, либо как препятствие; в-третьих, неформальным характером большинства социальных сетей. Низкий уровень институционального доверия также объясняется комплексом взаимосвязанных причин, среди которых: 1) неэффективность и забюрократизированность многих действующих социальных институтов; 2) рост коррупции и правовой безнаказанности нарушителей законов, облеченных властью; 3) архаизация, то есть стихийное обращение к повседневным «простым» неформальным практикам, почерпнутым из прошлого, и сознательный отказ от новых, более сложных формальных институционализированных социальных практик; 4) персонификация социальных и политических феноменов и властных институтов в массовом сознании. Соответственно, неадекватно высок и имеет тенденцию к росту уровень персонифицированного доверия.

Во время проведения социально-экономических реформ в России активно продвигались западно-либеральные ценности, вызвавшие в общественном развитии признаки аномии и застоя на уровне социальных норм и институтов. Часть ошибочных решений была связана с недостаточным вниманием к развитию институционального и межличностного доверия в российском обществе. В результате это стало серьезным препятствием для проведения преобразований в стране и их эффективных результатов. Сохранение и расширение зоны недоверия в российском обществе, закрепляющееся на уровне мировоззренческих и ценностных ориентаций, чревато глубокими институциональными деформациями.

Таким образом, для создания и укрепления положительной динамики уровня доверия в современных российских условиях необходимо сохранение стабильности в экономической и политической сфере на макроуровне, улучшение качества жизни населения с целью повышения предсказуемости и надежности социальных коммуникаций. Кроме того значимым для распространения доверия в обществе является и индивидуальный опыт социализации, воспитание культуры доверия: проявление доверия и толерантности по отношению к окружающим в повседневной жизни и в свою очередь соблюдение предсказуемого и надежного поведения в ответ. Накопление такого опыта возможно в условиях эффективного функционирования, прозрачной деятельности политических и общественных институтов, безопасности, соблюдения и защиты прав граждан, борьбы с произволом и безответственностью со стороны властей и государственных органов [5].

Существенный потенциал самоорганизации местных сообществ содержится и в деятельности местных общественных организаций неполитического характера. Они либо создаются местными жителями для решения той или иной проблемы, либо местные жители притягиваются к ним, в зависимости от появления проблемы. Современная практика убедительно показывают, что некоммерческие организации (НКО) играют ключевую роль в институционализации гражданского общества и развитии социальной активности граждан. Без их участия невозможна модернизация экономики, политики, общества в целом.  При высоком резонансе той или иной проблемы НКО самостоятельно помогают гражданам самоорганизоваться или оказывают информационно-консультативную помощь. Часто НКО рождают лидеров, способных быть проводниками общественных или групповых интересов по отношению к власти и бизнесу. Постепенно увеличивается число эффективно действующих некоммерческих организаций, направленных на решение социальных проблем, благотворительность, волонтерскую, прикладную проектную деятельность. Таким образом, раскрытие потенциала местных НКО в перспективе позволит более рационально и компетентно подходить к решению многих обостряющихся местных проблем.

Муниципальной власти организационно легче взаимодействовать со структурированной системой НКО, нежели чем с группами граждан, не всегда способных к формулировке проблемы, нахождению конструктивного решения. Уже многие годы местные органы власти активно используют практику муниципальных грантов и социальных заказов как важных источников финансирования социальной сферы с привлечением НКО в качестве благополучателей. Тем самым они не только расширяют свою социальную базу, но и стимулируют активность НКО, развивают активность граждан своих поселений.

Потенциал самоорганизации местных сообществ является неравномерным как в региональном разрезе, так и в отношении разных населенных пунктов и групп населения внутри местного сообщества. Сельское население традиционно имеет больший потенциал самоорганизации, но имеет слабые представления о ее возможных формах, правовых последствиях, очередности осуществляемых действий. В крупных городах местное сообщество более дифференцировано, в том числе по месту жительства, больше стремится к автономности. Но зато более активно действуют общественные организации, существует большое проблемное поле для самоорганизации по различным аспектам. Над гражданами часто довлеет устойчивый стереотип, что они не в состоянии повлиять на многие проблемы, т.е. чем шире территориальный масштаб местного сообщества, тем сложнее находить точки соприкосновения между членами сообщества [9].

Укрепление демократических основ жизни российского общества невозможно без активного включения людей, проживающих в городских и сельских поселениях, имеющих потенциал местного сообщества. Постсоветские реформы привели к неоднозначным изменениям в системе жизнедеятельности людей, проживающих в муниципальных образованиях. С одной стороны, в них сформировались новые социальные институты местного самоуправления и рыночной экономики, в повседневную жизнь людей внедряются принципы демократии, свободы и правопорядка, с другой - возникло и усиливается социально-экономическое неравенство и как следствие - падение жизненного уровня значительной части населения, снижение авторитета и доверия людей к органам местной власти. Феномены отчужденности и аномии, низкая социально-экономическая и политическая активность населения, его неудовлетворенность решением насущных житейских проблем ведут к росту социальной напряженности в местных сообществах.

Таким образом, эффективному развитию социального потенциала местных сообществ будет способствовать создание и совершенствование практики взаимодействия местных органов власти и населения. Существенные организационные ресурсы состоят в привлечении граждан к участию в формировании власти на местном уровне, возможности влиять на нее с целью улучшения качества жизни на территории своего проживания. В последнее время усиливается стремление государства «сбросить» с себя  большую часть социальных обязательств, в этих условиях сами граждане должны наращивать солидарность и самоорганизацию с целью ответственного решения актуальных жизненных проблем. Однако для этого требуется не только осознание социальной солидарности, но и становление местных сообществ как активных субъектов местного самоуправления. При всей значимости правовых основ никакие нормативные акты, волевые административные решения не способны сформировать из жителей местное сообщество, а вместе с ним и развитое местное самоуправление. Перспективы развития потенциала местных сообществ будут определяться прежде всего отношением населения к участию в общественной жизни, проявлением активной гражданской позиции.

**Список литературы**

1. Авдеева Т. Т. Экономическое развитие местного сообщества: методология и технология. - Краснодар, 2001. - С.22.

2. Антипьев К. А. Социальный потенциал самоорганизации местных сообществ // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. - 2015. - № 2. - С.27.

3. Здравомыслов А. Г. Потребности. Интересы. Ценности. - М., 1996; Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. - М., 2005; Кертман Г. Межличностное доверие в России // Социальная реальность. - 2006. - № 4.

4. Кокорев И. Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. - М.: Прометей, 2001. - С.10.

5. Кученкова А. В. Межличностное доверие в российском обществе // Социологические исследования. - 2016. - № 1. - С.36.

6. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. - М.: Экон-Информ, 2009. - С.132.

7. Саломатин А. Ю. Гражданское общество в условиях постмодернизационного развития // Гражданское общество в России и за рубежом. - 2013. - № 1. - С.3.

8. Штомпка П. Социальное изменение как травма // Социс. - 2001. - № 1. - С.6.

9. Батьянова Л.Н., Журавлева И.А. Гражданская активность как фактор социально-политической стабильности региона (социально-философский аспект) // Социальные проблемы и безопасность российских регионов Материалы второго Байкальского научного социологического симпозиума. 2015. С. 177-186.