

И. В. Щербакова

РОЛЬ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И БЛАГОУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ

DOI: 10.19181/snsp.2016.4.3.4579

Щербакова Ирина Вячеславовна — кандидат социологических наук, научный сотрудник, Институт социологии РАН.
117218, Россия, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5
E-mail: irasher@yandex.ru
Тел.: +7 (916) 804 40 63

Аннотация. Статья обобщает результаты количественных и качественных исследований значения местных сообществ в благоустройстве городского пространства. Автор выявляет факторы, повышающие эффективность функционирования объединений жителей, сформированных для решения местных проблем: активная позиция граждан, грамотная организация информационного пространства, апелляция к законодательству, использование как институциональных, так и неформальных способов воздействия на органы власти и непосредственных исполнителей принятых решений. Подчёркивается, что выстраивание неравноправных отношений с чиновниками, низкий уровень информированности и включённости компетентных граждан в процесс принятия и реализации управленческих решений снижает эффективность усилий подобных объединений. Итоги выполненной работы легли в основу нового социологического проекта по изучению взаимосвязи условий жизнедеятельности и гражданского участия в российской провинции. Представленные результаты также могут быть использованы для развития темы и для решения практических задач городской социологии — для консультаций заинтересованных сторон с целью снижения социальной напряжённости в процессе проектирования и эксплуатации городских функциональных зон.

Ключевые слова: местное сообщество, город, благоустройство, ЖКХ, публичные слушания.

Изучение деятельности местных сообществ тесно связано с проблематикой гражданского участия и, по сути, является его частным случаем. Основой консолидации местного сообщества как социально-территориальной общности является место проживания, использование сложившихся социальных структур (например, локализованные профессиональные, национальные, соседские сообщества) и их каналов коммуникации. Способы достижения целей сообществом посредством гражданской инициативы социального движения, НКО, О. Н. Яницкий связывает с двумя типами лидерства: рациональным (гражданская активность предполагает проработанную экономическую модель) и харизматическим (в основе — идеологические воззрения конкретного авторитетного общественного деятеля) [Яницкий 2015: 55–57].

Говоря о специфике локального гражданского участия, И. А. Халий обращает внимание на социально-психологические факторы, фиксирующие включённость жителей в местное сообщество (идентичность со своей «малой родиной») [Халий

2008: 22]), и социокультурные установки в отношении своего образа действий в рамках сообщества (протест, выживание, сохранение сложившихся условий, ожидание помощи извне или изнутри сообщества [Халий 2008: 25]).

Местные сообщества как субъекты гражданского участия не только «специализируются» на проблемах территорий своего проживания – источниках рисков для жителей [Трофимова 2015: 74; Халий 2007: 267]. Вклад местных жителей в развитие территории проживания разнообразен: это и благоустройство городского общественного пространства, т. е. конкретного места жительства и прилегающей территории (не находящейся в частной собственности), мест отдыха и частично инфраструктуры (дороги, тротуары). Заметно усилившаяся в последние годы инициативная хозяйственная деятельность местных сообществ отражает не только неудачи реформы ЖКХ, начатой в 1990-е годы с целью достижения его бездотационности, но также свидетельствует об укреплении чувства ответственности у жителей и готовности к участию в управлении общим городским пространством. Это немаловажный потенциал развития территорий [Городская... 1995; Глазычев 2011: 346].

Как правило, для грамотной организации городского пространства, в том числе благоустройства общественных мест, требуется широкая социальная компетенция заинтересованных лиц, к которым относятся прежде всего местные жители, органы власти, региональные девелоперы, предприниматели. Решение проблем благоустройства и развития территории затрудняет то, что интересы сторон могут совпадать лишь частично или противоречить друг другу. Различны не только интересы, но и представления о территории, способы и средства достижения целей.

Представленные ниже результаты исследования – это взгляд на проблему обустройства городского пространства глазами представителей местных сообществ. Задачи местного благоустройства в центрах крупнейших агломераций России могут показаться не сопоставимыми с масштабом других проблем городов-миллионников, но тем не менее они охватывают большое число местных жителей и приезжих. Поэтому при анализе полученного обширного массива эмпирических данных, в котором автор участвовал совместно с коллегами из ФОМ и ИС РАН, использовались как количественные методы сбора данных и анализа (массовый опрос), так и качественные – для учёта уникальности каждой ситуации (фокус-группы, интервью). Для отбора участников в фокусированных групповых дискуссиях, посвящённых гражданской активности, в том числе в сфере городского благоустройства, использовались следующие методы: адресный поиск в Интернет, поиск в имеющихся базах данных других исследований, метод «снежного кома», объявления в Интернет.

Эмпирическая база исследования включает в себя:

- Материалы фокус-групп в 15 крупнейших городах России, проведённых специалистами ФОМ, а также нескольких онлайн-фокус-групп в рамках проекта ФОМ «Ресурс добровольческого движения авангардных групп для российской модернизации» (апрель 2012 г.).

- Материалы трёх фокус-групп, проведённых автором в г. Москве (район Черёмушки) в рамках социологического исследования в связи предстоящими публичными слушаниями по проекту реконструкции жилого квартала (май 2011 г.).
- Материалы 15 интервью с лидерами добровольческих движений (проект ФОМ).
- Данные опроса общественного мнения в 10 городах-миллионниках, проведённого ФОМ в апреле 2012 г. Объём выборки – 1500 человек трудоспособного возраста, равномерное размещение по компоненту «город» (150 опрошенных в каждом городе).

Критерии включенности в территориальное сообщество и области его деятельности

Само по себе проживание человека на какой-либо территории ещё не является критерием его принадлежности к местному сообществу, поскольку члены местного сообщества лишь взаимодействуют друг с другом как «пользователи» данной территории.

Главные признаки существования местного сообщества следующие. *Во-первых*, использование территории для проживания, работы, проведения досуга (её ресурсы, инфраструктура, но не получение прибыли как таковое), причём как личное использование, так и совместное. Территория проживания понимается как система социальных пространств, для которых, в свою очередь, характерно следование принятым социокультурным правилам [Дулина 2006: 214–216]. *Во-вторых*, участие в принятии решений о развитии (сохранении) территории и их реализации. Оно может осуществляться активным деятельным меньшинством на разных уровнях: от добровольного благоустройства территории до действий, несущих социальные, правовые, экономические последствия [Глазычев 1995: 24].

Местные сообщества – это, как правило, неформальные объединения граждан, проживающих на определённой территории, созданные для решения проблем её благоустройства. В тоже время это не исключает создания формальных структур (ТОС, ТСЖ, Совет дома, Общество озеленителей и др.). Как показывают данные опроса ФОМ (см. таблицу 1), большая часть представителей территориальных сообществ не является членами таких организаций, тем не менее они более или менее регулярно выполняют работу по благоустройству и развитию территории, и это не обязательно связано с их професси-



ональными обязанностями. Их деятельность также может быть направлена на охрану правопорядка (добровольные народные дружины), защиту архитектурных памятников, окружающей среды, участие в организации уличного движения (предложения по нанесению дорожной разметки, установке светофоров).

Таблица 1

Деятельностные и организационные критерии принадлежности к территориальному сообществу, 2011–2012 гг., % от количества ответов респондентов, назвавших хотя бы один из перечисленных видов деятельности (N=652)

Критерии	Вопросы	Варианты ответа	Распределение ответов
Деятельностные (виды деятельности выделены по содержанию вне зависимости от принадлежности к группе)	«Если говорить не о помощи отдельным людям, а об общественно-полезных делах, то что из перечисленного Вы делали безвозмездно за последний год?» (любое число ответов)	Участвовал в субботниках, мероприятиях по благоустройству дома, территории	72
		Участвовал в ремонте, уборке подъезда силами жильцов	40
		Участвовал в наблюдении за порядком (в составе добровольных народных дружин или инициативных групп)	4
		Участвовал в охране природных достопримечательностей, заповедников, памятников культуры	5
Организационные (деятельность в составе группы, структуры, организации)	«Если говорить о самоуправлении и защите коллективных интересов, Вам приходилось когда-либо участвовать в деятельности таких инициативных групп, организаций или объединений? Если приходилось, то в каких именно?» (любое число ответов)	Товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы	12
		Органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы по обустройству территории (озеленение, детские площадки, вывоз мусора)	10
		Старшие по домам, подъездам	9
		Инициативы по защите прав и интересов жителей	6
		Добровольные народные дружины, группы по охране безопасности	5

Источник: Опрос ФОМ в 10 городах-миллионниках (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Омск, Казань, Ростов-на-Дону, Волгоград). Объем выборки – 1500 человек трудоспособного возраста, равномерное размещение по компоненту «город» (150 опрошенных в каждом городе).

Из сфер активности местных сообществ, не обозначенных в опросе ФОМ, отметим участие в художественной самодеятельности и других культурных, образовательных мероприятиях, которые в случае успеха и популярности способны повлиять на социально-экономическое развитие данной местности. Участие в публичных слушаниях по утверждению местных бюджетов и градостроитель-

ных проектов – также важная область интересов местных сообществ. Однако уровень участия здесь нельзя назвать высоким. В данном случае более значимо качество самого участия, чем количество участников.

Принципы организации территориального сообщества

Главная цель, объединяющая живущих на одной территории людей, – решение насущных проблем. Конечно, для этого требуется чётко сформулировать задачи и подобрать адекватные инструменты. Важное значение имеет психологический настрой, вера в собственные силы и возможности коллектива. Решение проблем благоустройства может рассматриваться и как терминальная ценность (комфортная жизнь, безопасность), и как инструментальная ценность, например для сплочения сообщества, повышения самооценки.

Если есть проблема, то нужно бросить свои амбиции и объединяться. ...мы стали понимать, что должны преобладать интересы людей, а не какие-то политические взгляды... И эти объединения не вокруг каких-то политических идей, а вокруг проблем, которые существуют у людей (М., 58 лет, фокус-группа, Казань).

... если поднять народ, если ему что-то не нравится, но он сидит дома, надо прийти, постучаться в дверь и сказать: «Да сколько ж будет так у нас в подъезде – трубы гнилые и вонять канализацией! Давайте активизируемся! На капремонт никто дом так не поставит. ...Приходишь, рассказываешь всё, что было на собрании, чтоб собрать подписи и, естественно, навести порядок. Вокруг дома так же стараемся, чтоб мусора не было, стараемся подгонять наших дворников (Ж., 31 год, фокус-группа, Ростов-на-Дону).

Как правило, в основе стремления к благоустройству и развитию территории лежат гражданско-патриотические ценности: любовь к малой родине, чувство хозяина, ответственного за состояние места проживания, понимание гражданского долга.

... где вы жили, здесь весь род жил, здесь всё хранилось, и вот здесь всё благоустраивалось, а вот в масштабах государства уже не надо, надо вот эту маленькую родину любить. ...вот это маленькое местечко, научиться его беречь, любить, охранять (Ж., 53 год, фокус-группа, Новосибирск).

Когда человек по-хозяйски относится к жизни, то есть где мы находимся, там и должны ответственность свою ощущать. ...если мы здесь, то здесь должно быть хорошо (Ж., 47 лет, фокус-группа, Новосибирск).

Гражданский долг, по мнению некоторых участников фокус-групп, — это не только юридически оформленные обязанности гражданина (в данном случае по поддержанию чистоты и порядка в общественных местах), но основа самоуважения и уважения граждан со стороны властей.

*Люди думают: «Кому надо, пусть те и убирают на субботнике». Рабская психология: «Буду жить в д***ме, ничего не делать». И, естественно, наши правители народ за быдло, к сожалению, считают. И народ это устраивает (М., 50 лет, фокус-группа, Санкт-Петербург).*

У многих собеседников ещё с детства и юности было заложено бережное отношение к природе, и начали формироваться организаторские способности, которые позже — во «взрослой» жизни — сделали их активными участниками благоустройства территории проживания.

... мы вот с детства сами высаживали цветы (во дворе своего дома. — Авт.) ... Мы даже вот чужих детей выгоняли. То есть это наша территория. Это наши дети. Мы вот тут посадили, а вы тут затоптали (Ж., 35 лет, фокус-группа, Ростов-на-Дону).

...возникла необходимость появления старшего по подъезду. ...А до этого так же, как и у всех: учёба, во время учёбы райком комсомола, был первым замом по оргработе как бы тоже с этим (М., 53 года, фокус-группа, Ростов-на-Дону).

Специфика состава местных сообществ определяется не только общностью интересов и территории проживания. Гражданские ценности и личные качества, традиционно приписываемые людям с активной жизненной позицией (целеустремлённость, ответственность, отзывчивость, коммуникабельность, настойчивость, даже иногда наглость), несомненно, важны. Ещё одно существенное условие деятельности по благоустройству и развитию территории — относительно устойчивое материальное положение, уверенное обеспечение базовых потребностей и наличие свободного времени [Ресурсы... 2013: 26–27].

Общественные задачи местных сообществ касаются не только непосредственно благоустройства. К ним относятся и воспитательные функции (улучшение общей бытовой культуры у местных жителей, включая детей и подростков), и образовательные (обмен опытом, повышение квалификации самих активистов в сфере благоустройства), и информационные (расширение аудитории).

На подъезд объявление наклеить недолго, кто захочет и сможет прийти — будет в курсе. Кто нет — ну, нет так нет, личное дело каждого. Главное, сообщить, проинформировать людей, потому что часто получается так, что многие, может, и хотели бы, но не знали по той или иной причине. Выход — как можно лучше продумать «доставку» информации до каждого (Ж., онлайн-фокус-группа, Самара).

Я тоже хочу, чтобы мой сын... Я почему его возжу (убирать придомовую территорию. — Авт.). Я говорю: «Сын, это не им надо, это тебе надо. Убрал, очистил — ты чистишь себе карму». Но люди видят. Когда мы делали этот субботник, бабушка из подъезда ему конфет подарила. Другие люди подходили, говорили, какой он молодец, что вышел, 1,5–2 часа убирал (М., 50 лет, фокус-группа, Санкт-Петербург).

Расширение социальных функций местных сообществ иллюстрирует пример образования более представительных и значимых общественных организаций, в основе которых первоначально находились локальные объединения жильцов дома или жителей района. Такие организации способны вести диалог с властью на равных, а в некоторых случаях предлагать свои условия. Соответственно, расширяется круг интересов и решаемых задач, появляются предпосылки для движения общественно-политических лидеров.

... образовалась общественная организация на базе ЖКХ, в республике образовалась и на уровне города образовалась. А ранее было на уровне граждан, которые назывались домовыми комитетами, но по Советскому и Дербышкам — они отказались подчиняться структурам, которые оказались у власти. Теперь с ними переговоры власть ведёт, они предлагают решения, показывают, что неправильно сделано. И если власть напортичила, то показывают (М., 58 лет, фокус-группа, Казань).

Взаимодействие внутри сообщества

Необходимость решения возникших проблем использования общественной территории, представительства от имени местного сообщества (например, жильцов дома, жителей района), появление разногласий и поиск путей их урегулирования естественно приводят к образованию организации местного сообщества с распределением полномочий и ответственности.

Мы когда собрание собирали, старший по подъезду: «Я, — говорит, — не буду один ходить». Поэтому было принято решение, что в каждом подъезде назначены были помощники по 4–5 человек. Они оставили свои телефоны, координаты, и как только какой вопрос возникает, старший по дому обзванивает их, и 5–6 человек на подъезд как бы помогают (М., 34 года, фокус-группа, Новосибирск).

Следует отметить, что юридически оформленные организации местных жителей уже привычны, например организации жильцов — ЖСК, ТСЖ, территориальные органы самоуправления. При этом прослеживается тенденция к легитимации объединений граждан. Некоторые категории граждан, например собственников жилых помещений, Жилищный кодекс РФ обязывает создать свои организации. Также распространены и неформальные объединения, именуемые обычно «инициативные группы». Круг их интересов и область деятельности могут быть достаточно широкими: от благоустройства своего подъезда и дома до участия в различных общественных движениях.



Сетевая структура организации местного сообщества, основанная преимущественно на неформальных связях, встречается практически во всех исследуемых случаях. За редким исключением деятельность по благоустройству и развитию территории силами местных жителей носит добровольческий характер. Для масштабных проектов (например, общегородских) могут быть привлечены также и «профессиональные» волонтерские организации. Но такие организации работают в несколько иной системе социальных обменов. Так, в приведённом ниже примере волонтеры убирали мусор с улиц города по инициативе городской администрации и коммерческой организации, которые использовали это как социальную PR-акцию.

... у меня в городе один небольшой кинотеатр проводит такую акцию — они выбрали один день, и те, кто принесёт пакет бутылок или ещё какого-то мусора, тот получит билет в этот самый кинотеатр. Сотрудничаем мы (отдел администрации города. — Авт.), волонтеры с ними, и мы совместно пришли к такой идее. Мы ребятам это говорим, сами примем участие и тем самым можно будет сходить в кино, то есть они нам предоставили альтернативу для убирающих улицу добровольцев, ну а мы, получается, их таким образом прорекламируем... Причём предполагается также, что те, кто пожелает, может билеты пожертвовать детям из приюта, и ребята сходили бы в кино (М., 20 лет, онлайн-фокус-группа, Ростов-на-Дону).

Внутрисетевая структура местных сообществ имеет не только вертикальные, но и горизонтальные связи. На горизонтальном уровне так же, как на вертикальном, происходит обмен ресурсами, не обязательно материальными, но и информационными (например, опыт решения проблем). Это создаёт возможности для расширения, усиления и развития сообщества в случае необходимости с помощью привлечения «дальних» связей.

... оказывается, очень много у нас в городке озеленителей, у которых цветы, <...> они за ними ухаживают, и очень много семян, отводков. Проходишь мимо — «Вы что делаете?» «Вот, выбрасываю, не знаю, куда их деть». И вот это всё таскаешь туда-сюда с этими сумками. «Давайте вы сами будете это друг с другом как-то?» (Ж., 47 лет, фокус-группа, Новосибирск).

Одна из основных задач в рамках благоустройства — это мобилизация внутренних ресурсов местного сообщества. В определённых ситуациях встречается привлечение внешних ресурсов. Вполне допустимо, например, приглашение на встречу с жителями деятелей культуры, политиков, влиятельных специалистов, использование финансирования или других форм поддержки от заинтересованных коммерческих организаций. На начальном этапе решения проблем благоустройства важно прежде всего мобилизовать соседей и сформировать «информационное поле». И главная проблема здесь — добиться общего понимания по какому-либо вопросу. Трудности могут возникать из-за противоречия интересов. Они решаются обычно путём диалога, который не всегда приводит к положительному результату. Успех переговоров во многом зависит от убедительности, проработанности аргументов сторон, от авторитета организаторов.

Работа с людьми — это сплошные сложности. ... Сегодня один не хочет что-то там, куда-то деньги сдавать, все остальные согласны. Завтра другой почему-то не захотел на другое что-то такое делать. Послезавтра третий. И так вот оно по кругу идёт, у кого какое настроение, кто, как, чего. Приходится всё время как-то разговаривать и убеждать (М., 53 года, фокус-группа, Ростов-на-Дону).

Успешное решение проблемы связано с поддержкой инициативы по благоустройству территории значительной частью местных жителей.

Иногда мы цепью перегородили (въезд во двор. — Авт.), 80 процентов были «за». Из этих 80 процентов 10–15 процентов были активистами — помогали, подносили, часть помогали деньги собирать. Процентам 10 было всё равно. И 5 процентов говорили: «Что ты приехал, командуешь тут, загораживаешь, езжай к себе, в свой Киргизстан (участник фокус-группы родом из Бурятии. — Авт.)» (М., 50 лет, фокус-группа, Санкт-Петербург).

В одних случаях интересы осознаются, существует более или менее чёткое понимание проблем. В других — некоторые жители не соотносят интересы сообщества со своими и дистанцируются. В основе этого обычно лежит недоверие при общении с лидерами местных сообществ и стереотип об их корыстолюбии, иногда — отсутствие необходимой информации.

... инициатива что-то сделать из одного лишь желания сделать мир чуточку лучше, в сознании большого количества масс — это абсурд. У меня в жилищном кооперативе люди, когда узнают, что оклада у меня как председателя просто нет, лукаво улыбаются и говорят: «Вы же не идиот, а значит — воруете» (М., онлайн-фокус-группа).

... старшим по подъездам и мне в том числе приходилось ходить подписи собирать, например. И зачастую, наверно, процентов в 80–90 сталкивались с непониманием — то есть люди как бы — «Ну, это не мой вопрос. Вам надо — вы и решайте, а моя хата с краю». И вот начинаешь человеку объяснять, что если ты подпись не поставишь, то дом убираться не будет, подъезд убираться не будет, придёт другая фирма, и будет что попало. И вот человек начинает задумываться постепенно, и действительно — «Да-да, давайте подпишу» (М., 34 года, фокус-группа, Новосибирск).

Распространена также и ситуация с отказом от ответственности. Причины здесь различны: недостаток свободного времени, неуверенность в себе, личные обстоятельства, нежелание вникать в суть дела, недостаток коммуникативных навыков. Отказ от ответственности следует отличать от делегирования полномочий, например Совету дома. В данном случае речь идёт о том, что может сделать каждый при наличии времени и желания, но не делает.

— Когда 3 часа ночи, тихо, спокойно, спишь, никого не трогаешь. Вдруг стук в дверь. Надо помочь. Господи! Да ещё и в три часа ночи! То наряд вызвать, то ещё кого-нибудь утихомирить.

Модератор: А сами наряд не могут вызвать?

— Не, ну проще ж к кому-то подойти и озадачить (М., 34 года, фокус-группа, Ростов-на-Дону).

... когда проблема поднимается, говорят: «Ты давай только начни, а я тебе помогу, я тебе помогу». А когда сталкиваешься, то получается, что один делаешь. Помощники есть, но очень редко и мало. ... мне помогают старшие по подъезду, подписи собирают. Попросишь, они всё соберут (Ж., 53 года, фокус-группа, Новосибирск).

Приведённые выше примеры касаются в основном трудностей организационной работы лидеров с жителями при формировании позиций и согласовании интересов. Когда проблемой является невысокий уровень бытовой культуры поведения в общественных местах, то иногда для её решения достаточно воспитательного воздействия на отдельных «нарушителей», не обязательно проживающих на территории сообщества. Способы социального контроля могут варьироваться от обычного информирования с доводами, призывов к соблюдению общепринятых норм, личного примера до административно-правовых мер (вызов полиции, индивидуальные и коллективные письменные обращения во властные инстанции).

Я добровольно взял на себя функцию по поддержанию чистоты в подъезде с одной стороны дома и с другой стороны дома. Я говорю: «Люди русские, давайте жить в чистоте. Россию загадили». ... один мой знакомый, Игорь, стоит, щелкает семечками. Я ведра везде поставил, у всех подъездов. И все идут, бросают. ... Я говорю: «Игорь, ты хороший человек, я тебя уважаю. Я ведро здесь поставил. Щелкай туда. Это же наш дом, наш подъезд». Он говорит: «Но я же здесь живу, это моё право». Я говорю: «Нельзя так. Мы же не свиньи. Дома ты так не делаешь». ... Сейчас перестал это делать. Как-то его мама пришла. И я внизу с ещё одной соседкой убираем грязь. И она говорит: «Видишь, приехал из Бурятии и убирает за нами. Не делай так, сынок» (М., 50 лет, фокус-группа, Санкт-Петербург).

Взаимодействие с органами власти, управляющими компаниями и другими организациями

Проблему отношений обывателя и власти можно считать одним из главных сюжетов российского общественного дискурса, начиная с фольклора и отечественной классической литературы и обществоведческой мысли во всём их многообразии. Несмотря на то, что настоящее исследование не претендует на серьёзный вклад в развитие данной темы, было бы уместно вкратце остановиться на основных проблемах взаимодействия с органами власти, поскольку с ними

(и опосредованно с управляющими компаниями в сфере ЖКХ, застройщиками, инвесторами) связана значительная часть деятельности местных сообществ.

Основной принцип при взаимодействии с властными инстанциями различных уровней при благоустройстве и развитии территории — не ждать, когда они самостоятельно решат проблему, находящуюся в их компетенции, а «лоббировать» её решение. Зачастую простого заявления жильцов о существовании проблемы недостаточно, хотя прецеденты, безусловно, есть. Как и у профессиональных лоббистов, здесь приветствуется наличие неформальных связей, проработанность аргументов, апелляция к интересам как сообщества, так и чиновника, если они не совпадают. При решении вопросов благоустройства общественного пространства наиболее часто используются институциональные каналы коммуникации и способы воздействия — письменные обращения и запросы в различные органы власти.

... у нас представители управляющей компании решили провести собрание. Собрали нас во дворе по всяким разным проблемам, там — куда деньги девать, денег у людей мало, и прочее. ... Собрания такие ни к чему не приводят, кроме базара. Я просто стала забрасывать письма начальнику милиции, главе администрации, в прокуратуру, вот. И отовсюду получала ответы разные, ну, а потом с этими письмами пошла к областным депутатам. Нет, сначала к местным депутатам, потом к областному депутату. И хождение по всем инстанциям привело к результату (Ж., 53 года, фокус-группа, Новосибирск).

Официальные обращения и жалобы сами по себе, как мы видим, не всегда дают надёжный и быстрый результат. Их эффективность значительно повышается, если не только граждане действуют по «административным» правилам, но и вышестоящее начальство контролирует решение проблемы.

... они (чиновники. — Авт.) не хотят начинать эту работу, а если уже вынудишь их, вот этими письмами закидаешь, и кто-то начнёт их толкать сверху, тогда кольцо уже так закручивается хорошо, и оказывается всё так легко и просто, что уже звонят и приглашают: «Вот у нас там собрался этот начальник, этот, и придите вы сюда с ним» (Ж., 53 года, фокус-группа, Новосибирск).

Если вопрос не удаётся решить официальным путём, то могут использоваться самые разнообразные неформальные приёмы давления на органы власти со стороны местных сообществ вплоть до противоправных действий. Результативными могут быть и демонстрация неудачного решения проблемы благоустройства силами жителей, и проведение массовых акций протеста с привлечением СМИ. Выбор способов давления зависит как от масштаба проблемы, так и от индивидуальных, финансовых, организационных возможностей инициаторов её решения.

... в Твери отключили воду, не было её полгода. Ну, никто вот этим не озаботился решением, пока мы не взялись, не начали там эту администрацию барабанить. ... десять человек, стучащих в барабаны большие маршевые где угодно, в любой точке города в проблемной. Мы сцепили барабаны с проблемой какой-нибудь. Они моментально к себе стягивают всех журналистов. И уволили сити-менеджера. Ну, потому что уже до президента дошло (М., 29 лет, из интервью с директором исполнительного комитета молодёжного движения «Сталь»).

Одна из главных (и традиционных) для России проблем при взаимодействии представителей местного сообщества и чиновников – выстраивание неравноправных отношений. Статус, который имеют объединения местных жителей и отдельно граждане, воспринимается как более низкий по сравнению со статусом представителей власти. Причём у отдельных граждан он ниже, чем у объединений. По мнению участников фокус-групп, он в любом случае должен быть подкреплён реальной включённостью в процесс принятия и реализации управленческих решений (анализ информации, составление рекомендаций, контроль за исполнением принятых решений).

... надо, наверно, какой-то статус определить, такой, чтобы вот приходил в эти инстанции и к тебе уже относились так, что ты уже несёшь проблему не лично свою. Потому что у нас чиновники начинают шептаться: «Вот такая-сякая, делать тебе нефиг» (Ж., 53 год, фокус-группа, Новосибирск).

Государство у нас самодостаточное, все чиновники самодостаточные, они себя ощущают большими величинами. А вот тётенки с улицы, которые создают организацию, они воспринимаются как никто. Мы на уровне специалистов и человеческих контактов находим выход, но это несистемное решение (Ж., 42 года, фокус-группа, Казань).

Наличие организаций у местных сообществ с правовым статусом, сотрудничество с органами власти в рамках их компетенций ещё не означают эффективного решения проблем благоустройства. Участники фокус-групп отмечают также необходимость комплексной программы, согласованности их действий. Без этого, даже при достаточном количестве ресурсов, трудно достигнуть цели.

Другие «трудности», из-за которых обычно предъявляют претензии чиновникам, являются производными, частными случаями проявления обозначенных выше проблем взаимодействия: невыполнение взятых обязательств, отсутствие информации о сфере ответственности чиновников, долгое осуществление бюрократических процедур.

Из опыта общения с чиновниками по волнующим местных жителей вопросам благоустройства у последних складывается представление о том, что обещание от представителей власти получить значительно легче, чем дожидаться его исполнения.

Я вообще не знаю, зачем мне лично, простому жителю, префектура, управа. Только чтобы туда пожаловаться на ДЕЗ или на какой-нибудь наш ЖЭК? Ну, и что они делают? Они спускают всё это вниз, приходят какие-то отписочки. На бумаге всё сделано, всё работает. А на самом деле... (Ж., 55 лет, фокус-группа, Москва).

Отсутствие информации о сфере ответственности чиновников у местных жителей на первый взгляд выглядит незначительной технической недоработкой. Однако это затрудняет поиск компетентного в решении проблемы лица, отнимает время и силы. Кроме того, возникает вопрос о наличии такого специалиста.

Может быть, есть какая-то проблема. Пришёл, он говорит: «Нет, я не могу это решить», но он не даёт совета, к кому мне пойти дальше (Ж., 51 год, фокус-группа, Новосибирск).

Долговременность бюрократических процедур может восприниматься как нежелание решать проблемы жителей, как существование скрытых приоритетов у местных органов власти, отличных от интересов населения. Так, участнику фокус-групп, занимающему активную позицию, хотелось бы чаще встречаться с чиновниками. Он считает, что местные чиновники специально создают помехи работе инициативной группы посредством переноса дат встреч на более поздние сроки, затягивания времени при рассмотрении писем.

... уже 2 месяца нет письма от префектуры. Мне говорят, вот человек был в отпуске, там ещё чего-то отложилось, вот 2 месяца. ... встреча с главой управы, да, там через неделю, через две встречаешься. Я встречался с главой управы, показывал ей все эти документы (собственный проект благоустройства квартала. — Авт.). На позитиве совершенно переговорили, в этом ключе мы движемся и работаем, всё замечательно. Для того чтоб узнать, как мы работаем, я не могу с ней дальше встретиться, потому что я, видите ли, по этому вопросу к ней уже записывался месяц назад. И теперь уже только через месяц (М., 28 лет, фокус-группа, Москва).

Участники фокус-групп признают, что отчасти вынуждены заниматься вопросами благоустройства территории проживания, поскольку органы власти и аккредитованные организации в сфере ЖКХ не уделяют этим проблемам должного внимания. Если дело касается воспитательной работы с неряшливыми соседями, цветочного озеленения придомовой территории, уборки, то такие вопросы обычно не требуют специального образования и навыков и могут быть решены или не решены по желанию каждого. Однако в некоторых сферах благоустройства местные жители рассчитывают на предоставление качественных услуг профессионалами и учёт своих интересов, в том числе и финансовых. Обеспечение этих условий органами власти и качество государственного контроля за деятельностью управляющих компаний (как и со стороны потребителей услуг) они оценивают низко.

Государство отпихнуло на нас заботу о жилищном фонде. И в принципе получается, что государству это выгодно. Ну, естественно. Меньше нигде не зарабатывают (М., 50 лет, фокус-группа, Ростов-на-Дону).

... мы их содержим за свои деньги, а ведь они не допустят ни к смете, ни к чему. Через прокуратуру, и то не попадешь. С ТСЖ нет проблем. А вот управляющие компании, где не сто процентов собственников, там не добьешься. Генеральная прокуратура, когда оттуда им уже сказали, что вот надо. И они тогда нам документы выдали (Ж., 53 год, фокус-группа, Новосибирск).

Благоустройство и развитие территории через участие в местном управлении (на примере публичных слушаний)

Деятельность местных сообществ во многом связана и с социально-экономическим развитием территории проживания через участие в работе органов местного управления: выборы представителей в муниципальные органы власти, территориальные органы самоуправления, а также участие в публично-правовых мероприятиях, таких, как, например, публичные слушания по утверждению местного бюджета и проектов планировки территории (или некоторых других градостроительных проектов).

Для оценки роли местного сообщества в решении проблем благоустройства и развития территории обратимся к практикам участия в публичных слушаниях по вопросам градостроительства — относительно новой теме для российских социологов.

Публичные слушания в области градостроительства определены законодательно (Градостроительный кодекс РФ, ст. 28) как один из институтов гражданского общества. Конечно, здесь есть свои ограничения: результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер. В рамках процесса публичных слушаний местные жители имеют право принимать непосредственное участие только в экспозиции и собрании, оставляя свои пожелания в журнале для занесения в протокол. Вклад жителей в принятие градостроительных решений заключается в письменной поддержке или обоснованной критике проекта. Некоторые из предложений при определённых условиях могут быть учтены на последующих стадиях проектирования. Участие в публичных слушаниях — это возможность заявить властям о своих интересах и отстаивать их на институциональном уровне [Щербакова 2011: 98].

Как показывает практика, для местного сообщества очень важен этап подготовки к публичным слушаниям, на котором происходит формулирование конкретных позиций. При этом заинтересованные граждане сталкиваются именно с трудностями информационного обмена.

Практически все участники фокус-групповых дискуссий, проведённых перед публичными слушаниями, хотели бы активно участвовать в принятии решений, касающихся благоустройства их района. Они сожалеют об отсутствии или труднодоступности нужной информации по проектам благоустройства района, планов района. С их точки зрения, это не только затрудняет отстаивание своих интересов, но и нарушает их права на получение информации.

Откуда я знаю, почему они это вот здесь затеяли строить? А власть-то, по-видимому, она всё тайком делает, то есть людей-то ставят перед фактом. Человек должен прежде всего иметь право на получение открытой информации по поводу развития конкретного участка (М., 57 лет, фокус-группа, Москва).

Не только труднодоступность и скудость информации является проблемой для потенциальных участников публичных слушаний, но и их своевременное информирование. Для тех, кто готов обсуждать проблемы благоустройства района с чиновниками, вносить свои предложения, необходимо время на знакомство с предлагаемыми документами, их изучение, формирование своего мнения.

... людям нужно время на то, чтобы разобраться. А так вот пишут: проект находится в управе и на сайте. Но опять же нужно найти время, сходить, посмотреть, подумать. Потому что, когда с нуля задаётся вопрос, на него далеко не сразу ответишь. ... То есть либо людей спрашивают об этом и действительно ждут их мнения, тогда им надо давать возможность обдумать, его сформировать. Если их не спрашивают, то скажите: «ребята, живите и будьте благодарны за то, что вам тут делают» (Ж., 33 года, фокус-группа, Москва).

Местные жители отмечают необходимость диалога между ними, чиновниками и другими участниками при принятии решений о реконструкции района и внесении различных изменений. Для части из них такой диалог либо отсутствует, либо выглядит формальностью со стороны представителей власти.

Куда мы только не ходим, кому только не пишем. Ну и что? Одни только отписки. Всё согласовано, всё уже спланировано. Ничего изменить нельзя, а с нами никто не советовался, <...> не информировали, что здесь его (новый дом. — Авт.) поставят. Мы случайно узнали, что собираются это сделать (Ж., 55 лет, фокус-группа, Москва).

Некоторые собеседники заявляют о желании вести переговоры и участвовать в проектировании, в данном случае — реконструкции жилого квартала.

... я обратился (в проектирующую организацию. — Авт.) о том, что, друзья, мы хотим очень поучаствовать, будьте любезны, не скидывайте нас со счетов. Такое обращение было, и тут же мы письма написали всем департаментам на тему того, что обратите внимание, пожалуйста, на потребности населения. ... мы хотим именно в процессе участвовать, в этом-то вся и соль, потому что этот проект для нас делается фактически, нам здесь жить, никому другому (М., 28 лет, фокус-группа, Москва).

В ходе диалога местные жители не исключают возможность нахождения разумного компромисса для всех сторон и надеются на решение задач долгосрочного планирования развития территории в градостроительных проектах, а не на обеспечение сиюминутной выгоды для застройщиков и инвесторов.

Много чего можно сделать, если не только вот: хочу гараж здесь построить и деньги отбить, а именно подумать, что насколько это лет, как вообще здесь людям жить будет. А то возьмут да подождут этот гараж, когда кому-нибудь надоест. И всё. Это ж такое дело-то. Это сейчас тоже, к сожалению, терпение у народа испытывается, хотя совершенно это избежать можно было бы. Ну, переверните дом не в эту сторону, а в другую, сделайте дорогу чуть-чуть правее, чуть-чуть левее. И люди уже поймут, что да, нам развиваться-то надо (М., 57 лет, фокус-группа, Москва).

Несмотря на встречающиеся трудности, обычные при общении с чиновниками, защита своих интересов на публичных слушаниях возможна, но при наличии нескольких важных факторов, обеспечивающих эффективную мобилизацию ресурсов местного сообщества. Они, как правило, следующие:

Корректный «перевод» интересов жителей на язык градостроительного проекта планировки и обратно. Жителям должно быть понятно социально-экономическое значение представленного проекта, что предполагает информационно-аналитическую и агитационную работу. Это возможно как благодаря личным качествам и инициативе «переводчиков», так и качествам самого проекта.

Активная позиция сторонников либо противников проекта, обусловленная и широким общественным интересом, и продуманной координацией действий, и использованием рациональных, правовых аргументов наряду с различными способами давления (вербальные, ритуальные).

В юридическом отношении – соблюдение всех нормативных требований и процедур для проведения публичных слушаний, достаточное количество подписей либо в поддержку проекта, либо против него. В последнем случае первостепенное значение имеет не только количество критиков проекта, но и высокая степень проработанности их аргументов [Щербакова 2011: 105].

* * *

Практически каждому горожанину приходится в большей или меньшей мере сталкиваться с проблемами жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства и развития территории своего проживания. Уровень развития территории является одним из базовых показателей социально-экономического положения и качества жизни горожан. Общие бытовые трудности спланируют местных жителей, при этом в основе солидаризации лежит стремление к реальному улучшению социально-экономического положения и качества жизни сообщества в целом и каждого его представителя в отдельности, а также гражданско-патриотические ценности.

Очевидно, что при любом объединении необходимо учитывать различные способы формирования представлений о «достойной жизни» и многообразии позиций. Область решения проблем ЖКХ, благоустройства и развития территорий крайне конфликтна, т. к. это арена столкновения не только различных бытовых, но и финансово-экономических, социально-политических интересов. Правила формирования как внутренних, так и внешних отношений местным сообществом при решении подобных вопросов во многом зависят от сложившихся культурных особенностей и интересов населения, социально-экономической и политической обстановки в регионе, распределения сфер влияния финансово-промышленных групп. В рассмотренных случаях – в крупнейших городах европейской части России и Сибири – эффективное функционирование территориальных объединений жителей определяется прежде всего активной позицией граждан, грамотной организацией информационного пространства в определённых интересах, включая развернутую аргументацию, апелляцию к законодательству, использование как институциональных, так и неформальных способов воздействия на органы власти и непосредственных исполнителей принятых решений.

Актуальность таких проблем, как выстраивание неравноправных отношений с чиновниками, низкая степень информационного обеспечения и участия компетентных заинтересованных граждан в процессе принятия и реализации управленческих решений, свидетельствует о потребности разработки, нормативного закрепления и применения социальных технологий согласования общественных интересов [Социология...: 157–165]. Особенно это касается специальных образовательных программ для всех сторон, участвующих в благоустройстве и развитии территории, включая местные власти, проектировщиков, инвесторов, местных жителей – активных субъектов формирующегося гражданского общества. Такой комплекс мероприятий может способствовать повышению их культуры участия в общественно-правовых мероприятиях, носящих дискуссионный характер, расширению социальной компетенции, решению задач сбалансированного социально-экономического развития территорий.

Итоги выполненной работы легли в основу нового социологического проекта по изучению взаимосвязи условий жизнедеятельности и гражданского участия в российской провинции (рук. Климова С. Г., ИС РАН). Кроме того, полученные результаты и выводы используются для решения прикладных задач – для консультаций заинтересованных сторон с целью снижения социальной напряжённости в процессе проектирования и эксплуатации городских функциональных зон.

Список литературы

- Глазычев В. Л. Город без границ. — М.: Территория будущего, 2011. — 400 с.
- Городская среда. Технология развития: Настольная книга / Под ред. В. Л. Глазычева. — М.: Издательство Ладыя, 1995. — 240 с.
- Дулина Н. В. Город в трансформирующемся обществе: методология и практика исследования / Под общ. ред. З. Т. Голенковой. — Волгоград: Волгоградское науч. изд-во, 2006. — 387 с.
- Ресурсы российского добровольческого движения. Аналитический доклад по результатам исследований Фонда «Общественное мнение». 2012–2013 гг. / Под ред. С. Г. Климовой, Е. С. Петренко. — М.: Фонд «Общественное Мнение», 2013. — 106 с.
- Социология управления: фундаментальное и прикладное знание / Отв. ред. А. В. Тихонов. — М.: Канон+ РООИ «Реабилитация», 2014. — 560 с.
- Трофимова И. Н. Гражданский активизм в современном российском обществе: особенности локализации // Социологические исследования. — 2015. — № 4. — С. 72–77.
- Халий И. А. Институты гражданского общества в современной России. К методологии изучения // Россия реформирующаяся. Ежегодник / Отв. Ред. М. К. Горшков. — Вып. 6. — М.: Институт социологии РАН, 2007. — С. 265–280.
- Халий И. А. Местные сообщества в России — носители инноваций и традиционализма // Власть. — 2008. — № 5. — С. 19–24.
- Щербакова И. В. Публичные слушания: что влияет на результат? Case study // Территория и планирование. — 2011. — № 2. — С. 94–105.
- Яницкий О. Н. Общественный активизм в России: вчера и сегодня // Власть. — 2015. — № 2. — С. 53–60.

Дата поступления в редакцию: 12.05.2016.

DOI: 10.19181/snsp.2016.4.3.4579

The Role of Local Communities in Improving Utility Services and Urban Development

Scherbakova Irina Vjacheslavovna

Candidate of Sociological Science, Researcher, Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences. Krzhizhanovskogo str., 24/35, build 5, 117218, Moscow, Russia.
E-mail: irasher@yandex.ru

Abstract. This article summarizes the results of quantitative and qualitative studies dedicated to the role played by local communities in urban development. The author underlines a number of factors boosting the performance of grassroots unions that have been formed to deal with various local issues. These factors include: active civic involvement, rational information management, referrals to legislation, and the use of both official and unofficial means of influencing the authorities and individual policy enforcers. The study highlights that the lack of equality between the grassroots and government officials, low community awareness, and low involvement of competent experts in policy-making and implementing decisions undermines the productivity of such unions' efforts. The research results

presented herein may be used for further insight into the topic, as well as for dealing with the practical challenges of urban sociology. The study's conclusions have already become the basis of a new sociological project, focusing on the connection between living conditions and civic involvement in provincial areas in Russia. What is more, our deductions and findings are also widely used for resolving practical issues, for instance for giving interested parties consultations on lowering social tension while carrying out urban planning and development.

Keywords: local community, city, housing and communal services, public hearings.

REFERENCES

Glazychev V. L. Gorod bez granic. [*City without borders*]. – M.: Territorija budushhego, 2011. – 400 s. (In Russ.).

Gorodskaja sreda. Tehnologija razvitija: Nastol'naja kniga. [*Urban environment. Technology development: a Handbook*]. Pod red. V. L. Glazycheva. – M.: Izdatel'stvo Lad'ja, 1995. – 240 s. (In Russ.).

Dulina N. V. Gorod v transformirujushhemsja obshhestve: metodologija i praktika issledovanija. [*The city in a transforming society: methodology and research practice*]. Pod obshh. red. Z. T. Golenkovej. – Volgograd: Volgo-gradskoe nauch. izd-vo, 2006. – 387 s. (In Russ.).

Resursy rossijskogo dobrovol'cheskogo dvizhenija. [*Resources of the Russian volunteer movement*]. Analiticheskij doklad po rezul'tatam issledovanij Fonda «Obshhestvennoe mnenie». 2012–2013 gg. Pod red. S. G. Klimovej, E. S. Petrenko. – M.: Fond «Obshhestvennoe Mnenie», 2013. – 106 s. (In Russ.).

Sociologija upravljenija: fundamental'noe i prikladnoe znanie. [*Management sociology: basic and applied knowledge*]. Otv. red. A. V. Tikhonov. – M.: Kanon+ ROOI «Reabilitacija», 2014. – 560 s. (In Russ.).

Trofimova I. N. Grazhdanskij aktivizm v sovremennom rossijskom obshhe-stve: osobennosti lokalizacii. [*Civic activism in modern Russian society features of localization*]. J. Sociologicheskie issledovanija. – 2015. – № 4. – S. 72–77. (In Russ.).

Khalij I. A. Instituty grazhdanskogo obshhestva v sovremennoj Rossii. K metodologii izuchenija. [*The institutions of civil society in modern Russia. The methodology of the study*]. J. Rossija reformirujushhajasja. Ezhegodnik. Otv. Red. M. K. Gorshkov. – Vyp. 6. – M.: Institut sotciologii RAN, 2007. – S. 265–280. (In Russ.).

Khalij I. A. Mestnye soobshhestva v Rossii – nositeli innovacij i tradicionalizma. [*The local community in Russia – media innovation and traditionalism*]. J. Vlast'. – 2008. – № 5. – S. 19–24. (In Russ.).

Shherbakova I. V. Publichnye slushanija: chto vlijaet na rezul'tat? Case study. [Public hearings: what affects the result? Case study]. J. Territorija i planirovanie. – 2011. – № 2. – S. 94–105. (In Russ.).

Yanitsky O. N. Obshhestvennyj aktivizm v Rossii: vchera i segodnja. [*Public activism in Russia: yesterday and today*]. J. Vlast'. – 2015. – № 2. – S. 53–60. (In Russ.).

