

Эффекты сопроизводства социальной инфраструктуры местными сообществами в России

И.Л. ШАГАЛОВ, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва. E-mail: ishagalov@hse.ru, shagalovil@gmail.com

Аннотация. В экономике принято считать, что сопроизводство местными сообществами общественных благ достаточно полезно для восполнения провалов государственного управления. В статье описывается практика реализации сообществами территориального общественного самоуправления (ТОС) проектов по сопроизводству социальной городской инфраструктуры. На примере кейсов ТОС Кировской области и данных по другим российским регионам продемонстрировано, что эффекты от сопроизводства могут быть разнонаправленными. Результаты исследования позволяют сделать выводы об условиях возникновения ТОС. По мнению автора, самоуправление активизируется, когда в обществе одновременно существуют гражданская беспомощность, гражданская ответственность и патернализм. ТОСы возникают в ответ на дисбаланс, при котором запрос на качественную социальную инфраструктуру не обеспечивается предложением государства. Однако несмотря на распространенную среди экономистов точку зрения о положительном эффекте от участия местных сообществ в сопроизводстве общественных благ, мы установили и другие эффекты. Во-первых, исполнительная власть «сбрасывает» свои обязанности на плечи граждан (через ТОС), восполняя дефицит бюджетных средств, а во-вторых, приобретает поддержку населения, выраженную в одобрении существующих, возможно, не всегда эффективных, политических институтов и росте доверия к ним.

Ключевые слова: сопроизводство; общественно-государственное партнерство; ТОС; местные сообщества; социальный капитал; общественные блага; коллективные ресурсы

JEL: H41, H54, L31, L32.

Введение

Правительство из-за множества объективных и субъективных причин не всегда в состоянии обеспечить эффективное и справедливое распределение общественных благ. Провалы государства ощутимы как на макроуровне – неограниченность власти, коррупция, подчиненность власти узкогрупповым интересам, так и в повседневной жизни – неотремонтированные городские дороги, ненадлежащее содержание парков, скверов, зон отдыха, недостаток мест для занятия спортом и детских игровых площадок,

неспособность полиции обеспечить правопорядок на улицах и т.д. В демократических странах восполнить подобные провалы может общество. Объединяясь в коалиции разного масштаба, граждане влияют на процессы государственного управления, распределения общественных ресурсов на местном уровне. Способность индивидов к совместным действиям получила в экономике собирательное название социальный капитал. Наиболее распространенная его трактовка опирается на триаду: социальные сети, просоциальные ценности и доверие [Putnam, 1993; Knack, Keefer, 1997; Halpern, 2005; Menyashev, Polishchuk, 2011]. Чем выше запас в обществе социального капитала, тем успешней государство и выше уровень благосостояния его граждан. В политологии консолидированные действия граждан часто рассматривают как непосредственное проявление опции «голос», через которую осуществляется общественный контроль над правительством. Чем громче этот голос, тем менее коррумпированы чиновники, тем выше качество государственных и муниципальных услуг¹.

В экономике принято считать, что государство и социальный капитал в известной степени заменяют друг друга. Например, горожане могут самостоятельно отремонтировать разбитую муниципальную дорогу или сделать это при частичном участии государства. Это позволяет решать локальную проблему, но в то же время оставляет открытым вопрос о дальнейшей эффективности государства и полезности такого взаимодействия. Самостоятельное решение гражданами городских проблем может вести к ослаблению стимулов государственных служащих исполнять свои прямые обязанности [Gurgur, 2016; Menyashev, Polishchuk, 2018].

Участие индивидов и социальных групп в предоставлении общественных благ в экономике называют сопроизводством (co-production) [Ostrom et al., 1978; Ostrom, 1996; Verschuere et al., 2012]. Принято считать, что сопроизводство полезно для восполнения провалов государственного управления и даже стимулирует проявление в обществе опции «голос» [Ackerman, 2004; Foster, 2013; Foster, Laione, 2016; Gurgur, 2016].

¹ Это справедливо скорее для развитых стран с демократической формой правления. В странах с несовершенной демократией или авторитарным режимом проявление опции «голос» может быть даже опасным. Государство, захваченное небольшой группой элит, в попытках удержать власть, подавляет «голос» и строго наказывает любые формы его проявления [Hirschman, 1970].

В современной экономической литературе крайне мало работ, анализирующих опыт сопроизводства общественных благ в развивающихся странах. При этом не однозначным остается представление о последствиях его влияния на эффективность государственных институтов.

Гражданское общество и государство

Россия – государство, характеризующееся сравнительно авторитарным стилем управления². Авторитарность проявляется (в числе прочего) в ограничении деятельности некоммерческих организаций (НКО), гражданских инициатив, свободы слова, собраний. Ужесточение регулирования НКО привело, во-первых, к снижению качества государственного управления [Богданова, 2017]; во-вторых, произошел разворот НКО в сторону сотрудничества с государством, сократились планы, связанные с развитием независимых инициатив. Исследователи отмечают, что некоторые российские некоммерческие организации, некогда контролировавшие действия власти, скажем, в сфере охраны окружающей среды, здоровья, были подвергнуты политическим репрессиям [Daucé, 2014; Salamon et al., 2015]. В итоге российские НКО разделились на две группы – «социально ориентированные», поощряемые властью, и «иностранные агенты», подвергающиеся особому контролю и ограничениям со стороны государства [Skokova, 2017]. По мнению А. Mertha, в России сложились особые условия для гражданского общества. Точнее всего их можно охарактеризовать как «фрагментарный авторитаризм» [Mertha, 2009]. Это ситуация, при которой правила выработки политики и контролирующие механизмы отличаются от сферы к сфере.

Вместе с тем, на фоне общих ограничений гражданских свобод некоторые НКО получили существенную поддержку

² Индексы демократии, используемые в экономических исследованиях, несмотря на разную специфику стран, схожи в своих оценках. Например, согласно Democracy Index 2017 (The Economist), Россия занимает 135-е место из 167 участвующих в исследовании государств. В то же время, по результатам ежегодного исследования Nations in Transit 2018 Россия набрала 6,61 из 7,0 возможных баллов. Индекс варьируется от 7,0 (полный авторитаризм) до 1,0 (полная демократия). Оба индекса основываются на схожих показателях: свободы выборов, средств массовой информации, митингов, политических партий и пр. и часто используются в работах отечественных и зарубежных экономистов [Barro, 1998, 1999; Полтерович и др., 2008 и др.].

государства. Таким примером служат сообщества территориального общественного самоуправления (ТОС), создаваемые гражданами по месту жительства для самостоятельного решения локальных проблем. Эти организации находятся под патронатом власти и субсидируются ею. В науке анализ ТОС скорее носил описательный характер [Мерсиянова, 2009, 2010; Шомина, 2007, 2010], тогда как изучение ТОС с позиции феномена сопроизводства общественных благ не проводилось. Между тем деятельность ТОС направлена по большей части на восстановление городской социальной инфраструктуры, то есть сопроизводство общественных благ и коллективных ресурсов.

Эмпирические данные и стратегия исследования

Опыт ТОС города Кирова и Кировской области интересен и разнообразен. Некоторые практики кировских ТОС отмечены наградами федерального уровня и часто привлекают внимание муниципальных властей соседних регионов. Детальное изучение поможет нам лучше понять, при каких условиях возникают ТОС в России, разобраться в преимуществах и недостатках участия горожан в сопроизводстве общественных благ. Для этого мы используем качественные методы исследования, позволяющие оценить внутренние стимулы индивидов. В частности, широко применяемый в экономике и социологии метод кейсов.

В 2016 г. автором работы были проведены 12 неструктурированных интервью с руководителями кировских ТОС (3 чел.) и получателями услуг ТОС (9 чел.) в возрасте от 37 до 64 лет, среди которых четверо мужчин и восемь женщин. Также были изучены ежегодные отчеты администрации города, заявки ТОС на участие в областной программе по поддержке местных инициатив. Интервьюируемые менеджеры ТОС отобраны случайным образом. Учитывались территориальная доступность, готовность руководителя и получателей услуг ТОС отвечать на вопросы интервьюера, реальная, а не существующая на бумаге активность организации.

В статье автор отвечает на следующие вопросы:

- при каких условиях граждане участвуют в ТОС;
- какие эффекты возникают в результате сопроизводства ТОС общественных благ;

– почему ТОС пользуется поддержкой государства?

В эмпирической части статья опирается на кейсы самоорганизации граждан в Кировской области и количественные данные по сопроизводству общественных благ в российских регионах, реализующих проекты ТОС по ремонту и строительству социальной инфраструктуры.

Инициативы ТОС: опыт города Кирова

В Кирове к 2017 г. зарегистрированы 600 сообществ ТОС, через которые жители города вовлекаются в сопроизводство общественных благ (преимущественно в виде участия в проектах благоустройства городской инфраструктуры – дорог, придомовых территорий, зон отдыха и пр.). В течение последних 10 лет численность ТОС непрерывно растет. Во многом – благодаря активной поддержке властей. Известно, что кировские СМИ получали субсидии из городского бюджета для выпуска сюжетов о ТОС³. Модель гражданского соучастия привлекала своей простотой и, главное, реальной возможностью решить многолетние городские проблемы, пусть даже при частичном вкладе самих жителей.

Первые кировские ТОСы появились в Заречной части города (в деревнях Гнусно, Большая и Малая Субботиха, слободе Дымково, поселке Сидоровка), которая сильно удалена от центра и отделена от остальной части города рекой Вятка. Исторически заречные поселки и деревни имели свои органы управления (сельские администрации), были до определенной степени независимы в принятии управленческих решений и пользовались льготами по оплате жилищно-коммунальных услуг.

³ Финансирование СМИ и ТОС происходит через муниципальную программу – «Развитие муниципального управления в муниципальном образовании “Город Киров”». Согласно Программе, за 2014 по 2020 гг. объем финансирования СМИ сократился с 7 067,5 тыс. руб. в 2014 г. до 4 765,3 тыс. руб. к 2017 г. Сокращение связано с неблагоприятной политической и экономической ситуацией, следствием которой стал дефицит поступлений из областного и федерального бюджетов, снижение налоговых сборов и поступлений из иных источников. Несмотря на это, численность ТОС продолжала расти. Вероятно, это связано с ростом бюджетной поддержки проектов ТОС с 32 796,9 тыс. руб. в 2014 г. до 43 191,6 тыс. руб. к 2017 г. (Муниципальные программы на 2014–2020 годы. URL: <http://www.mo-kirov.ru/targeted/>), в частности, из-за областных трансфертов, составляющих 43,5% от общего объема, предусмотренного Программой финансирования.

Внесение изменений в федеральное законодательство (федеральный закон № 131-ФЗ) в 2007 г. привело к централизации местного самоуправления. Сельские администрации Заречной части города были упразднены, исчезли льготы, и 30 тысяч сельских жителей Кирова фактически лишились возможности прямого контакта с властью. Чтобы попасть на прием в администрацию или к врачу, теперь приходилось ехать «в город». В наиболее удаленных поселках даже были закрыты школы. Например, для жителей Сидоровки ближайшая школа оказалась в 13 км.

Накопившиеся проблемы привели к спросу на низовую самоорганизацию. Сначала в виде неструктурированных инициатив гражданских активистов, а два года спустя (в 2009-м) – в форме официально зарегистрированных ТОС. Наиболее активным лидерам общественного мнения администрация муниципалитета сама же предложила возглавить сообщества ТОС. Деятельность эта была не оплачиваемой, но муниципалитет гарантировал руководителям ТОС поддержку и предоставлял возможность быть услышанными. Легитимность лидеров в глазах населения была оформлена решениями общих собраний жителей и регистрацией ТОС в районных администрациях. За несколько лет ТОСы стали важным звеном, связывающим жителей сельских территорий с городской властью. При этом они взяли на себя дополнительную функцию проводника политических взглядов руководителей администрации. Ресурсы ТОС стали использоваться для мобилизации населения на выборы и голосования за «правильных» кандидатов.

Интересно, что со временем доля кировчан, принимающих участие в выборах, неуклонно снижалась на фоне роста численности ТОС (рис. 1)⁴. Таким образом, большинство горожан удалялись от политического участия в управлении, оставляя за собой право голоса лишь по поводу локальных хозяйственных вопросов.

Горожанам казалась привлекательной возможность благоустроить свое место жительства с помощью государства.

⁴ Наибольший интерес граждан к выборам был отмечен в 2012 г., когда явка избирателей превысила 59%. Эта активность в большей степени связана с проводимыми в то же время выборами Президента Российской Федерации. Объединение выборов различных уровней – распространенный механизм, позволяющий повышать процент явки избирателей.

Десятилетиями государственные инвестиции шли только в строительство нового жилья, ввод новых объектов инфраструктуры, восстановление существующих объектов если где и происходило, то лишь перед угрозой их полного обветшания. Таким образом, возник дисбаланс, при котором запрос на качественную инфраструктуру не обеспечивался предложением государства.



Источник: данные представлены на основе сведений выборах и референдумах 2009–2017 гг. (URL: <http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/kirov/>); динамика численности ТОС представлена на основе данных администрации г. Кирова (URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/reestr/>).

Рис. 1. Явка избирателей города Кирова на местные выборы в 2006–2017 гг. и динамика роста числа сообществ ТОС в период 2009–2017 гг.

С одной стороны, дефицит местного бюджета, недостаточный объем федеральных трансфертов не позволяли администрации благоустраивать городскую среду. С другой, – сравнительно низкий уровень доходов граждан⁵, пробелы в правилах, регламентирующих низовую самоорганизацию, дефицит опыта коллективных действий и правовой грамотности затрудняли самостоятельную реализацию населением инфраструктурных проектов. Требовался целый комплекс мер с вовлечением всех заинтересованных сторон. В Кирове прежде всего были приняты законодательные акты, давшие низовой самоорганизации официальный юридический статус – ТОС, определены правила

⁵ Для сравнения: согласно данным Росстата размер ВРП на душу населения в Кировской области в 2009 г. составлял 107 680 руб. против 224 163 руб.

их взаимодействия с муниципальными органами, выделения финансовой поддержки, в бюджете предусмотрена соответствующая статья расходов и т.д. Также была развернута популяризирующая ТОС в СМИ, организованы городские грантовые конкурсы по поддержке социальных инициатив, обеспечены обучение граждан и помощь в сопровождении процесса регистрации ТОС на уровне районов города.

По официальным данным, только за шесть лет в областном центре, начиная с 2007 г., в рамках проектов было построено 289 детских и спортивных площадок, проведены десятки благотворительных и социальных акций помощи ветеранам, многодетным семьям, больным и одиноким людям⁶. Этот успех подтолкнул областные власти к распространению ТОС в районах Кировской области. По инициативе экс-губернатора Кировской области Никиты Белых регион стал площадкой для пилотного проекта Всемирного банка – Программы поддержки социальных инициатив (Local Initiative Support Program). Проект предполагал активное вовлечение населения в местное самоуправление через участие в областном грантовом конкурсе, направленном на благоустройство населенных пунктов (табл. 1).

Одновременно был значительно увеличен объем бюджетного софинансирования проектов. Скажем, если в Кировском городском конкурсе размер гранта на одну заявку не превышал 200 тыс. руб. (в зависимости от типа проекта)⁷, то *каждый* победитель областного конкурса мог рассчитывать на 1 млн руб. поддержки. Такая политика сделала ТОС достаточно популярной формой гражданского участия⁸, повысила доверие населения к органам власти. При этом ТОСы использовались местной исполнительной властью в ее политических целях, расширили

⁶ URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/>

⁷ Начиная с 2007 г. в Кирове ежегодно проводится городской грантовый конкурс по поддержке социальных инициатив местных сообществ. Участники конкурса – городские ТОСы. Социальные инициативы, как правило, связаны со строительством детских игровых и спортивных площадок, а также организацией культурно-массовых мероприятий. По условиям конкурса проект получает финансовую поддержку, если востребован на территории ТОС и в бюджете проекта обеспечен вклад населения [Shagalov, 2015]. К примеру, в 2017 г. по итогам конкурса были профинансированы 37 проектов на сумму более 5 млн руб. (URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/index.php>).

⁸ По данным администрации г. Кирова, в 2014 г. в деятельность ТОС было вовлечено более 10% (50 859 чел.) населения областного центра (URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/>).

поддержку прогосударственных кандидатов среди населения и не участвовали в политических протестах или митингах.

Таблица 1. Типология социальных проектов, реализованных в регионах России до 2014 г. при участии ТОС, % от общего числа в регионе

Типология проектов	Кировская область 2007–2014 гг.			Ставропольский край 2007–2013 гг.	Тверская область 2013–2014 гг.	Нижегородская область 2013	Республика Башкортостан 2014	Хабаровский край 2014
	поселения	районы	города					
Водоснабжение	32,2	-	0,5	6,3	31,5	9,3	5,8	-
Дороги, тротуары и мосты	36,7	27,3	23,0	17,5	12,3	28,1	27,5	15,4
Благоустройство	5,8	-	42,6	8,3	4,8	6,3	2,9	7,7
Спортивные объекты	4,0	15,6	9,3	7,1	5,5	3,1	8,7	23,1
Учреждения культуры и библиотеки	3,9	51,9	2,9	43,7	26,7	6,3	21,7	15,4
Места отдыха и детские площадки	5,8	-	15,2	7,9	6,2	9,4	10,1	15,4
Освещение	6,2	-	4,4	0,8	1,4	-	2,9	-
Объекты пожарной безопасности	1,8	1,3	-	-	4,1	-	-	7,7
Объекты культурного наследия	0,6	-	1,0	-	-	-	5,8	-
Места захоронения	1,8	1,3	-	-	2,1	-	7,2	-
Другое	1,1	2,6	1,0	8,3	5,5	37,5	7,2	15,4

Источник. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Под ред. к. филос. н. В.В. Вагина. Сборник научных материалов к Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Выпуск 1. М: Научно-исследовательский финансовый институт, 2015. 187 с.

Предпосылки ТОС

Проведенные автором в 2014 г. и 2015 г. опросы участников ТОС в Кирове позволяют сделать вывод, что эта форма общественной активности возникает при сочетании ряда условий. Во-первых, когда люди не могут другими способами повлиять

на положение дел в городе. Во-вторых, когда они ищут возможности сотрудничества с действующей властью для решения общественных проблем. Наконец, в-третьих, граждане должны испытывать чувство ответственности за дом, в котором они живут, и территорию по-соседству [Shagalov, 2015]. Говоря точнее, для организации ТОС необходимы три важные предпосылки – гражданская беспомощность, патернализм и гражданская ответственность.

Чтобы подтвердить релевантность ранее полученных результатов, в настоящей статье мы анализируем кейсы Кировских ТОС 2016 г., прослеживая предпосылки их возникновения. При этом под *гражданской беспомощностью* понимается ситуация, при которой люди не могут повлиять на не устраивающее их положение дел, решить конкретный вопрос. *Гражданская ответственность* предполагает ощущение чувства ответственности за ситуацию в городе/районе, квартале проживания [Menyashev, Polishchuk, 2011; Полищук, 2014]. *Патернализм* – состояние, при котором люди предпочитают сотрудничать с действующей властью в обмен на следование диктуемым моделям поведения.

Кейс 1. Многодетные семьи в Богородской

В деревне Богородской, расположенной в Заречной части г. Кирова, в 2012 г. после распределения государством земельных участков для многодетных семей появилась новая улица Добрососедская.

Гражданская беспомощность

Земельные участки были выделены в болотистой местности. Дороги к ним предусмотрено не было, так что начать строить жилье фактически было невозможно. Тогда многодетные семьи за счет собственных средств построили грунтовую дорогу длиной 150 м, но из-за того, что ее покрытие подмывалось болотной водой, колеиность дороги сократилась до одного метра.

Для решения дорожной проблемы в 2013 г. была организована встреча жителей с руководством города и полномочным представителем Президента РФ в регионе. По ее итогам администрация муниципалитета обещала выполнить работы по водоотведению и водопонижению участков. Стоимость работ была предварительно оценена в 7 млн руб., которые должны были быть запланированы в городском бюджете 2014 г. Однако

к 2014 г. стоимость проекта возросла до 40 млн руб., и проект был отложен на неопределенный срок.

Гражданская ответственность

В 2014 г. семьи самостоятельно оплатили работы по поднятию дороги, проведению водоотводных канав и прокладку под грунтом водоотводных труб. Стоимость всех работ составила всего 400 тыс. руб.

Патернализм

Городская администрация предложила жителям принять участие в региональной программе по поддержке местных инициатив, в рамках которой есть возможность получить субсидию из бюджета на благоустройство города. Для подачи заявки требовалось создать ТОС. Поэтому в 2015 г., чтобы принять участие в конкурсе, инициативная группа зарегистрировала Совет ТОС. Через год инициативная группа ТОС прошла обучение и подготовила проект по строительству щебеночной дороги. При этом ТОС договорилось с жителями соседних населенных пунктов и садоводческих товариществ о финансовой поддержке проекта в обмен на возможность совместного использования дороги. Таких оказалось 1560 человек. Строительство дороги обошлось почти в 2 млн руб. Из них 928 тыс. профинансировала администрация города, 706 тыс. предоставил областной бюджет и 407 тыс. (19,8% от общей стоимости проекта) были собраны населением.

Таким образом, молодые семьи, участвующие в ТОС, построили общественную дорогу, сэкономили средства городского бюджета и решили локальную проблему, до которой у власти на протяжении нескольких лет не доходили руки.

Кейс 2. Безопасность на ул. Свободы

После банкротства и ликвидации Вятского речного пароходства десятки многоквартирных домов, где проживали семьи его сотрудников, были приватизированы. Бремя по управлению общим имуществом легло на плечи самих жильцов.

Гражданская беспомощность

Низкая гражданская активность, неграмотность в решении вопросов содержания коллективной собственности, монополизация рынка управления жильем привели к тому, что двор многоквартирного дома по улице Свободы, 60А оказался в плачевном

состоянии. Много лет он был заброшен, замусорен и использовался как стоянка для автомашин микрорайона.

Гражданская ответственность

К 2009 г. в доме сменилась большая часть собственников жилья, появились люди, готовые к активным действиям, которые приступили к самостоятельному благоустройству двора. Были снесены старые сараи, ликвидированы мусорные ямы, расчищена придомовая территория, проведена смена неэффективной управляющей компании.

Патернализм

На активность жильцов обратила внимание местная администрация. Общественным лидерам из их числа было предложено организовать ТОС, что и было сделано в 2012 г. Это открыло возможность для участия в грантовых конкурсах, проводимых органами власти. За счет грантов были обустроены детская игровая и спортивная площадки, ставшие местом встреч и проведения дворовых праздников для жителей 15 близлежащих домов, школы и детского сада. По словам руководителя ТОС Галины Логиновой, площадку регулярно используют более 800 человек.

Дом расположен в исторической части города, в непосредственной близости от старейшей церкви Иоанна Предтечи. Необходимость обеспечить безопасность детей, гуляющих на площадке, пресечь попытки использовать двор в качестве парковки, объездной дороги, подтолкнули ТОС реализовать другой проект. В 2016 г., за счет субсидии из городского и областного бюджетов в размере 256 тыс. руб. во дворе были установлены камеры видеонаблюдения и уличное освещение. Таким образом, граждане взяли на себя часть заботы по обеспечению безопасности жителей.

Кейс 3. Детская площадка на месте свалки

ТОС в доме 138 по улице Свободы был создан в 2015 г. Пятиэтажный дом, называемый в простонародье «хрущевкой», расположен неподалеку от Центрального рынка, в нем проживают 179 человек. В основном – молодые семьи с детьми.

Гражданская беспомощность

До создания ТОС территория дома была заброшенной. Из-за близости городского рынка на ней образовывались стихийные

свалки, через двор к рынку регулярно проходил большой поток горожан. Как правило, мусорные свалки убирались самими жильцами дома на субботах, потому что добиться эффективной работы управляющей компании жильцы не могли. В свою очередь администрация и полиция не могли обеспечить ликвидацию несанкционированной торговли, создающей серьезную проблему с мусором.

Гражданская ответственность

В 2012 г. во дворе был уложен новый асфальт за счет средств, выделенных городу из федерального бюджета. Первоначальный муниципальный вклад подтолкнул людей к активным действиям. Жильцы посадили во дворе деревья (ели, сосны, канадские клёны, березы, дубы), многолетние декоративные кустарники, у подъездов появились цветочные клумбы, ландшафтный дизайн. Из бесхозных камней был сделан ручей, по которому вода из водостока с крыши уходила дальше от дома, не разрушая фундамент здания. Были выполнены ограждения для клумб, построены колейные пандусы для колясок и велосипедов на лестнице у одного из подъездов. На средства жильцов на дворевом проезде установили искусственную неровность для защиты детей от автомобилей, размещен дорожный знак.

Патернализм

Создание ТОС дало возможность жителям получить государственное софинансирование на строительство детской площадки на месте стихийной свалки. В состав группы, активно участвующей в проекте, вошли разноплановые люди. Одни разрабатывали дизайн проекта; другие налаживали контакты; третьи оформляли документы и т.д. Каждый занимался тем, в чем преуспел. Вместе эти граждане смогли подготовить и защитить проект по строительству спортивно-игровой площадки и реализовать его в 2016 г. Стоимость всех работ составила 843 тыс. руб. Сегодня на эту площадку приходят дети из 10 соседних домов, не имеющих такой инфраструктуры.

Резюме

Представленные кейсы описывают повседневные практики ТОС, особенности реализации низовых инициатив жителей города. В каждом из них видны черты одного паттерна, в котором одновременно сочетаются гражданская беспомощность,

гражданская ответственность и патернализм. Впоследствии данный паттерн ведет к результату, в котором власть оказывается в ситуации двойного выигрыша. С одной стороны, это *экономика бюджетных средств*, поскольку граждане берут на себя часть расходов по реализации муниципальных услуг, то есть участвуют в сопроизводстве. С другой – *повышение степени доверия населения к политическим институтам*.

Мы можем наблюдать эти эффекты на примере Кировской области. В частности, об этом говорят замеры, сделанные специалистами Всемирного банка в населенных пунктах до и после реализации социальных проектов ТОС (через участие в Программе поддержки местных инициатив (ППМИ)) за счет бюджетных субсидий (табл. 2).

Таблица 2. **Ответы респондентов на вопрос: «Доверяете ли Вы...?», % от числа опрошенных**

«Доверяете ли вы?»	Да; скорее да		Нет; скорее нет	
	Участвовал в ППМИ	Не участвовал в ППМИ	Участвовал в ППМИ	Не участвовал в ППМИ
Губернатору?	63	57	28	29
Областным органам власти?	64	55	26	29
Главе администрации района?	62	50	30	36
Главе поселения?	75	58	19	30

Источник табл. 2 и рис. 2, 3. Результаты опроса жителей Кировской области, проведенного Всемирным банком в 2013 г.; Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования / И. Шульга, А. Сухова. М.: «Алекс», 2016. 52 с.

Одновременно с ростом доверия к власти происходит укрепление патерналистских отношений (рис. 2), возрастает удовлетворенность деятельностью власти (рис. 3), а вместе с нею и поддержка не всегда эффективных государственных институтов. Такое отношение, по мнению автора, может ослаблять стимулы органов власти к исполнению своих обязанностей. При этом конвенциональные демократические механизмы повышения подотчетности и эффективности власти (контроль за ее деятельностью, участие в выборах) подменяются участием граждан в сопроизводстве общественных благ. Происходит переориентация от общественного контроля к самостоятельному решению населением общественных проблем.



Рис. 2. Ответы респондентов на вопрос: «Кто и как должен решать проблемы Вашего поселения, чтобы они решались по возможности быстро и эффективно?», % от числа опрошенных

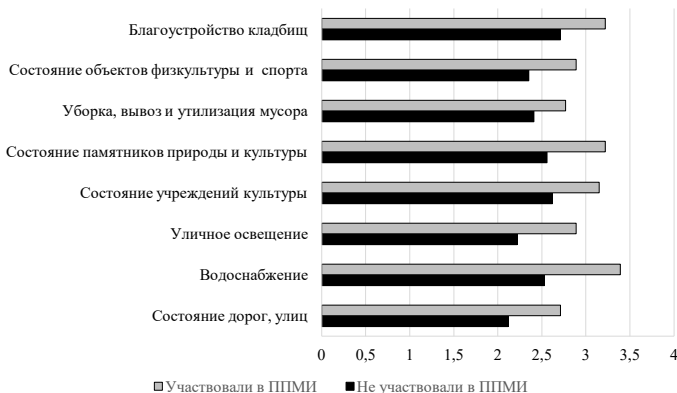


Рис. 3. Ответы респондентов на вопрос: «Насколько Вы удовлетворены услугами в месте Вашего проживания?» (оценка по шкале от 1 до 5, где наибольшему значению соответствует наилучшая оценка)

Следует подчеркнуть, что доля частного финансирования проектов может превышать вклад местного бюджета (табл. 3). А значит, участие ТОС в сопроизводстве общественных благ, кроме всего прочего, существенно сокращает расходную часть бюджета. Это отчетливо видно на примере Кировской области.

В других регионах вклад населения в сопроизводство городской инфраструктуры ниже. Мы полагаем, это связано с более высокой степенью консолидации граждан⁹ и активным участием в процессе сопроизводства местной власти.

Таблица 3. Стоимость социальных проектов ППМИ по регионам России, реализуемых с участием ТОС, в 2013–2014 гг., млн руб.

Источник финансирования	Кировская область 2014	Ставропольский край 2013	Тверская область 2014	Нижегородская область 2013	Республика Башкортостан 2014	Хабаровский край 2014	Среднее значение показателя
Региональный бюджет	241,1 (70)	61,7 (84)	56,6 (54)	20,0 (63)	59,5 (72)	17,4 (75)	456,3 (69)
Местное софинансирование, в т.ч.:							
Вклад населения	104,6 (30)	11,3 (16)	47,6 (46)	11,9 (37)	22,5 (28)	5,6 (25)	203,5 (31)
Местный бюджет	37,1 (12)	1,3 (2)	13,5 (13)	4,1 (13)	7,1 (9)	1,5 (7)	64,5 (10)
Вклад местного бизнеса	43,8 (11)	7,1 (10)	30,0 (29)	6,2 (19)	9,0 (11)	2,9 (13)	99,0 (15)
Всего, млн руб.	23,7 (7)	2,9 (4)	4,0 (4)	1,6 (5)	6,4 (8)	1,2 (5)	39,8 (5)
	345,8	73,0	104,3	31,9	82,0	23,1	660,1

Источник. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации / Под ред.к. филос. н. В. В. Вагина. Сборник научных материалов к Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Вып. 1. М: Научно-исследовательский финансовый институт, 2015. 187 с.

Примечание: в скобках указана доля софинансирования от общей стоимости проектов.

Заключение

Результаты исследования позволили выявить необходимые предпосылки для возникновения ТОС. Это: гражданская беспомощность, гражданская ответственность и патернализм. ТОСы активно вовлечены в сопроизводство инфраструктуры в российских регионах. Однако, несмотря на расхожую в экономике точку

⁹ Согласно данным проекта ФОМ «Георейтинг» по замеру социального капитала в российских регионах, Кировская область относится к числу «гражданских» областей с высокой способностью граждан к совместным действиям.

зрения о положительном эффекте от участия местных сообществ в сопроизводстве общественных благ, мы установили и потенциальную возможность их негативного влияния на эффективность государственного управления. Во-первых, исполнительная власть через этот механизм «сбрасывает» свои обязанности на плечи граждан, во-вторых, приобретает лояльность населения, выраженную в поддержке существующих, в том числе малоэффективных, институтов и росте доверия к ним. В результате власти оказываются в положении win-win (выигрыш-выигрыш). Этим отчасти может быть вызвано активное субсидирование ТОС в российских регионах.

Представленные данные демонстрируют, что участие горожан в ТОС повышает популярность городских властей в глазах населения, и поэтому может рассматриваться действенным средством поддержания политической лояльности.

Мы полагаем, что через ТОС происходит переориентация от общественного контроля над властью к самостоятельному решению населением городских проблем. Иначе говоря, возникает трансформация спроса на гражданскую культуру в востребованность низовой самоорганизации. В дальнейшем такое положение дел может стать источником потерь общественного благосостояния и эффективности бюджетной сферы. Кроме всего прочего, было обнаружено, что рост численности ТОС происходит на фоне снижения участия горожан в выборах.

Несмотря на успешность ТОС и решение с его помощью застарелых общественных проблем, остается открытым вопрос о фактических выгодах и потерях, которые несет общество от участия граждан в ТОС. Это представляет интерес для дальнейших научных исследований.

Литература/ References

Богданова Е.А. Государственное регулирование НКО: сила и слабость российского гражданского общества. Введение // *Laboratorium*. 2017. № 3.

Bogdanova, E.A. (2017). NGOs under state regulation: strengths and weaknesses of Russian civil society. Introduction. *Laboratorium*. No. 3. (In Russ.).

Мерсиянова И.В. Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения // *Журнал исследований социальной политики*. 2009. Т. 7. № 4. С. 535-550.

Mersijanova, I.V. (2009). Community-based self-organization institutes and the quality of people's life. *Zhurnal issledovaniy social'noi politiki*. Tom 7. No. 4. Pp. 535-550. (In Russ.).

Мерсиянова И.В. (2010). Роль ТОС в формировании гражданского общества в России // *Муниципальная Россия*. № 4 (10).

Mersijanova, I.V. (2010). The role of TOS in the formation of civil society. *Municipal'naja Rossija*. No. 4 (10). (In Russ.).

Полицук Л. Порознь или сообща: социальный капитал в развитии городов. М.: Strelka Press, 2014.

Polishchuk, L. (2014). *Separately or together: social capital in the development of cities*. Moscow, Strelka Press. (In Russ.).

Полтерович В.М., Попов В.В., Тонис А.С. 2008. Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. Т. 12. № 2. С. 176–200.

Polterovich, V.M., Popov, V.V., Tonis, A.S. (2008). Democratic instability in resource-rich countries. *Ehkonomicheskij zhurnal Vysshej shkoly ehkonomiki*. Vol. 12. No. 2. P. 176–200. (In Russ.).

Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне. Отчет о научно-исследовательской работе. М.: Лаборатория исследования гражданского общества ГУ ВШЭ, 2007.

Shomina, E.S. (2007). *Self-organization of residents at the local level. Report on research work*. Moscow. Laboratorija issledovanija grazhdanskogo obshestva GU VSHYe. (In Russ.).

Шомина Е.С. 2010. Трансформация взаимодействия ТОС и местного самоуправления // *Муниципальная Россия*. № 4(10). С. 77-87.

Shomina, E.S. (2010). Transformation of interaction between TOS and local self-government. *Municipal'naja Rossija*. No. 4(10). Pp. 77-87. (In Russ.).

Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond «Exit» and «Voice». *World Development*, 32. Issue 3. Pp. 447-463.

Almond, G.A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton.

Robert J. Barro. (1998). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262522543, April.

Barro, Robert. (1999). Determinants of Democracy. *Journal of Political Economy*. 107. Issue S6. Pp. S158-S183.

Boix, C., Posner, D. (1998). Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance. *British Journal of Political Science*, 28(4) Pp. 686-693. (b).

Brooks, Leah & Strange, William, C. (2011). The micro-empirics of collective action: The case of business improvement districts. *Journal of Public Economics, Elsevier*. Vol. 95(11). Pp. 1358-1372.

Daucé, Françoise. (2014). The Government and Human Rights Groups in Russia: Civilized Oppression? *Journal of Civil Society*. 10(3). Pp. 239–254.

Foster, Sheila R. (2013). Collective Action and the Urban Commons. 87 *Notre Dame L. Rev.* 57.

Foster, Sheila R. and Iaione, Christian. (2016). The City as a Commons. *Yale Law & Policy Review*. Vol. 34. Iss. 2. Article 2.

Gurgur, T. (2016). Voice, exit and local capture in public provision of private goods. *Economics of Governance*. No. 17(4). Pp. 397–424.

Halpern, D. (2005). *Social Capital*. Cambridge: Polity.

- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Knack, S., Keefer, Ph. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112. No. 4.
- Menyashev, R., Polishchuk, L. (2011). *Does Social Capital Have Economic Payoff in Russia?* / NRU Higher School of Economics. Series WP10. No. 01.
- Menyashev, R., Polishchuk, L. (2018). *Social Capital and Governance: Dark and Bright Sides*. Mimeo.
- Mertha, A. (2009). Fragmented Authoritarianism 2.0: Political pluralization in the Chinese policy process. *The China Quarterly*, 200. Pp. 995–1012.
- Nannicini, T. et al. (2011). *Social Capital and Political Accountability*. Mimeo.
- Ostrom, E., R.B. Parks, & G.P. Whitaker. (1978). *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24, (6). Pp. 1073-1087.
- Ostrom, E. (2000). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3). Pp. 137-158.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J. Princeton University Press.
- Salamon, Lester M., Vladimir B. Benevolenski, and Lev I. Jakobson. (2015). Penetrating the Dual Realities of Government–Non-Profit Relations in Russia. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 26(6). Pp. 2178–2214.
- Shagalov, I. (2015). *The Interaction of Grassroots Communities and Local Authorities in Russia*. Working papers by NRU Higher School of Economics. Series EC «Economics». No. 97.
- Skokova, Yulia. (2017). *Russia: Civil Society Sector Divided*. Pp. 126–145 in *2016 Report on the State of Civil Society in the EU and Russia*, edited by Elena Belokurova. Berlin: EU-Russia Civil Society Forum.
- Sobolev, A.S. (2014). Trial by Fire: a Natural Disaster's Impact on Support for the Authorities in Rural Russia (coauthored with Lazarev, E., Soboleva I. and Sokolov B.). *World Politics*. 66(4). Pp. 641-668.
- Verschuere, B., T. Brandsen and V. Pestoff. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 20 (1). Pp. 1-19.
- Weingast, Barry R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, and Organization* (Spring). 11. Pp. 1-31.

Статья поступила 19.10.2018.

Для цитирования: Шагалов И.И. Эффекты сопроизводства социальной инфраструктуры местными сообществами в России// ЭКО. 2019. № 4. С. 153-172.

Summary

Shagalov, I.L., National Research University Higher School of Economics, Moscow

The Effects of Co-production of the Social Infrastructure in Russia

Abstract. In economics the co-production of public goods by local communities, consider quite fruitful for replacement of government failures. The article describes the practice of implementing TOS communities (*Territorialnoe Obshchestvennoe Samoupravlenie*) projects on co-production of social urban infrastructure. Using the cases of local communities in the city of Kirov and the data on the Russian regions, we demonstrate that the effects of co-production can be multidirectional. We found that local government usually supports TOS communities. TOS allows in terms of municipal budget deficit over the citizen's participation in funding of infrastructural projects to solve local problems and put-off attention of political active citizens for possible protest activities. The research demonstrates that TOS occurs when three conditions (vectors) form in society: civil responsibility, civil helplessness, and paternalism. In these circumstances, the authorities encourage and subsidize the formal self-organization of citizens that capable singly and under their responsibility to solve problems to which the authorities did not get around. At the same time government is in the position of win-win, on the one hand, it "drops" their responsibilities to citizens (through TOS), and on the other hand gets support of the population. These effects demonstrated in the paper.

Keywords: *co-production; public private partnership; TOS; local communities; social capital; public goods*

For citation: Shagalov, I.L. (2019). The Effects of Co-production of the Social Infrastructure in Russia. *ECO*. No. 4. Pp. 153-172. (In Russ.).