

ФАКТОРЫ ИНТЕГРАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Р.И. ГАЙДУКОВ

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет*

В статье на основе данных социологического исследования характеризуются факторы интеграции территориального общественного самоуправления с систему управления муниципальными образованиями. Делается вывод о том, что основными факторами, препятствующим развитию и интеграции выступают низкий уровень информированности жителей о территориальном общественном самоуправлении и пассивность жителей.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, факторы интеграции.

Специфика института местного самоуправления в России состоит в том, что оно имеет двойственную, а именно государственно-общественную природу¹. Полноценный и эффективный институт местного самоуправления способен сформироваться только в условиях его поддержки как со стороны государства, так и со стороны местного сообщества, проявляющего активность и ответственность за условия своего жизнеустройства на данного локальной территории. По мнению экономистов-аналитиков, экономические, исторические успехи нации на 80% определяются не природными ресурсами и технологиями, а эффективностью управления². При этом роль государства заключается в создании системного и непротиворечивого законодательства, формировании адекватной финансово-экономической среды и необходимых институциональных предпосылок, содействующих проявлению потенциала самоуправления в местных сообществах как через деятельность органов муниципальной власти, так и посредством самоорганизации жителями.

Важность исследования интеграции ТОС в систему МСУ обусловлена тем, что оно представляет собой механизм приближения власти к жителям локальных территорий. Такое приближение означает, что население, организуясь в ТОС, направляет власть на решение местных, волнующих людей проблем. Кроме того, ТОС дает гражданам возможность осуществлять контроль за состоянием дел на этих локальных территориях, реализовать мероприятия по улучшению условий собственного проживания.

Территориальное общественное самоуправление представляет собой комплекс формальных и неформальных принципов, норм, правил, обуславливающих и регулирующих деятельность населения по самостоятельному и под свою ответственность осуществлению собственных инициатив по вопросам местного значения. В течение всего периода своего развития и интеграции ТОС находится в состоянии постоянного изменения, объясняющегося как логикой внутреннего развития самого территориального общественного самоуправления, так и влиянием внешних факторов.

Социологический подход к анализу интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием заключается в следующих взаимосвязанных положениях:

– изучении специфики содержания и форм взаимодействия ТОС и местного самоуправления как системно организованных социальных объектов, представляющих собой элементы более крупной общественной системы (системный подход), с целью сближения их социальных структур и социальных функций до нормализованного оптимума³(структурно-функциональный подход);

¹ См.: Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002. 272 с.; Миронова Н. Архангельская область: опыт самоорганизации и местного развития // Муниципальная власть. 2007. №6. – С. 36-42; Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. М., 2007. 461 с.; Трофимова И.Н. Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2011. – 40 с.

² Бабинцев В. Стратегия устойчивого развития региона и улучшение качества жизни населения / В. Бабинцев, А. Гармашев, Г. Ушамирская // Стандарты и качество. 2003. № 2. – С. 42-45.

³ Под нормализованным оптимумом понимается выбор наиболее подходящей формы, способа или вектора действия из набора возможных в данных условиях. Достижение оптимума в функционировании и развитии социальной системы способствует преодолению дисфункциональности социального управления, повышению ее адаптивности и эффективности. Подробнее об этом см.: Алейников Н.Я. Управленческое партнерство: Новый взгляд на концепты государственной властной вертикали. М., 2003. – С. 292.

– анализе форм, способов и особенностей взаимодействия групп людей при реализации местного самоуправления и территориального общественного самоуправления, а также специфики данного процесса при осуществлении интеграции ТОС в систему муниципального управления.

Дальнейшее изложение проблемного поля деятельности ТОС в систему муниципального управления основано на результатах социологического исследования, задачи которого и состояли в выявлении степени интеграции института ТОС в социальную среду региона⁴.

Одной из главных задач настоящего исследования было выявление уровня общественной поддержки территориального общественного самоуправления и его интеграции в систему местного самоуправления со стороны граждан, а также факторов, влияющих на эти процессы.

Первым шагом на пути выявления уровня поддержки ТОС и его интеграции являлось определение отношения населения к организациям территориального общественного самоуправления, выраженное в ряде показателей, а именно:

- информированность граждан о ТОС;
- участие в деятельности ТОС;
- инициатива и активность граждан;
- ожидания от ТОС (восприятие актуальных социальных проблем и представления о проблемах, которыми должны заниматься ТОСы).

Очевидно, что отношение к любому явлению, событию, процессу основывается, в первую очередь, на осведомленности об этом явлении, событии и т.д. Низкий уровень информированности обычно негативно влияет на отношение (поскольку дополняется мифами, домыслами, слухами), либо влечет за собой отсутствие сложившегося, определенного отношения.

Анализ информированности населения о территориальном общественном самоуправлении, действующем в местах их проживания, подтвердил гипотезу о низкой информированности жителей Белгородской области о ТОС. Согласно результатам опросов, в каждом из семи муниципальных образований – участников исследования только пятая часть респондентов не только слышали, но и знают, чем занимается ТОС (19,8%). Еще около 40% респондентов что-то слышали, но не знают ни функций ТОС, ни направлений его работы. Треть участников опроса никогда не слышали о территориальном общественном самоуправлении.

Причем доля «не осведомленных» значительно варьируется от 3,3% до 38,9% в зависимости от муниципального образования, но с учетом «затруднившихся» с ответом (которых в данном случае следует скорее причислить к «не информированным») уровень осведомленности граждан о ТОС, действующих на их территории, следует признать весьма невысоким.

Заметим, к тому же, что, согласно опыту массовых опросов, реальная информированность граждан, как правило, ниже декларируемой (не все респонденты в ходе интервью готовы признаться, что они чего-то не знают). Данный тезис подтверждается анализом ответов на другой вопрос анкеты: участникам опроса было предложено определить действует ли в их микрорайон территориальное общественное самоуправление. Практически половина опрошенных (46,5%) затруднились с ответом на данный вопрос, а в отдельных муниципалитетах доля затруднившихся ответить составила 80,8%.

Серьезных различий в уровне информированности о ТОС в зависимости от социально-демографических характеристик респондентов не выявлено. Можно отметить лишь, что несколько лучше, чем в целом по выборке, осведомлены пенсионеры, руководители среднего звена и индивидуальные предприниматели. Это объясняется более активной гражданской позицией указанных групп населения. Женщины чаще, чем мужчины, слышали о ТОС или знают функции и направления деятельности (63,2% и 50,2% соответственно).

В целом можно сделать вывод, что ситуация с информированностью граждан Белгородской области о территориальном общественном самоуправлении немного лучше, чем общероссийская. Так, согласно данным, полученным в 2009-2010 гг. в ходе выполнения проектов «Институты самоорганизации и качества жизни населения» и «Партнерство гражданского общества и государства в решении социальных проблем» в рамках

⁴ Инициативное исследование проведено в декабре 2010 – январе 2011 года. Объем выборки составил 651 респондента. Выборка носила стратифицированный характер. Опрос проводился в 2 городских округах и 5 муниципальных районах Белгородской области. Выборка репрезентативна по отношению к населению региона по полу и возрасту. Статистическая погрешность – 4,5%.

фундаментальных исследований Высшей школы экономики, в среднем по России только 16% населения знают или что-то слышали о ТОС⁵.

Важным индикатором участия населения в деятельности ТОС является признание необходимости в ТОС, желания больше узнать о ней. Как показали опросы, нельзя сказать, что жители муниципалитетов, в которых проводилось исследование, проявляют «поголовный» интерес к ТОСам. Готовность стать участником ТОС выразила только четверть опрошенных, однако это, скорее всего, декларируемая готовность, а не активная, целенаправленная заинтересованность. Около половины жителей демонстрируют отсутствие интереса к ТОС своих территорий, а с учетом «затруднившихся ответить» доля «не заинтересованных» составляет 75% населения. Из общего ряда выделяется только Алексеевский район Белгородской области, в котором о своем желании стать участником ТОС заявили 40% опрошенных. Готовность вступить в ряды ТОС немного выше, чем в среднем по выборке, среди женщин, населения старше 40 лет, рабочих, домохозяек и пенсионеров.

Тем не менее, в сравнении с текущей информированностью о ТОС уровень заинтересованности выглядит довольно обнадеживающим, по меньшей мере, определенный потенциал налицо.

Личная готовность к участию в деятельности территориального общественного самоуправления в сознании респондентов связывается в первую очередь с работой по благоустройству территории, добросовестным выполнением поручений при значительной ориентации не на самоорганизацию, а на организацию дел извне, со стороны властей, иных организаторов, активистов и т.п.

Следствием низкого уровня информированности о деятельности ТОС, по нашему мнению, является признание необходимости в территориальном общественном самоуправлении в современных условиях только половиной респондентов Белгородской области (48,4%). При этом жители областного центра и прилегающих территорий реже указывают на потребность в деятельности ТОС (44% и 35% соответственно), чем респонденты отдаленных от центра муниципальных образований: в Алексеевском районе признали необходимость в ТОС 73% респондентов. Объяснение данного феномена лежат, скорее всего, в достаточно высокой развитости самоорганизации на селе, отмечаемой многими исследователями⁶. Основными причинами кооперации и взаимной поддержки сельских жителей выступают: общая территория, близость соседей, экономически неблагоприятные условия, дефицит социальных и экономических благ и ресурсов, историко-культурные особенности. В то же время, необходимость в ТОС может быть связана с тем, что современная практика самоорганизации жителей сельских поселений связана с экономическим благосостоянием домохозяйств, а «нехозяйственные» вопросы (защита гражданских прав, выстраивание взаимоотношений с местной администрацией и т.д.) так и остаются нерешенными.

Социальные практики включенности в ТОС выражаются в участии населения в проведении субботников, собраний по месту жительства, в благоустройстве, организации досуга по месту жительства. Чувствуют свою причастность к деятельности территориального общественного самоуправления только 14% респондентов. При этом в субботниках, мероприятиях по благоустройству подъезда, двора, города (поселения) участвовала четверть жителей Белгородской области (23,5%), но только 3,4% опрошенных делают это довольно часто. Это наиболее характерно для респондентов старше 50 лет (27,8%) и от 30 до 39 лет (26%), являющихся служащими (27,6%), руководителями среднего звена (28,9%) или индивидуальными предпринимателями (30,8%). Женщины практически в два раза чаще мужчин облагораживают территорию проживания (28% против 15,3%). Более 20% респондентов никогда не участвовали в перечисленных мероприятиях, но хотели бы в будущем присоединиться. В то же время более 40% жителей области не выразили желание когда-либо заниматься деятельностью по благоустройству территории. Эту позицию чаще, чем в среднем, отмечают опрошенные в возрасте 20-29 лет (46,6%) и 40-49 лет (50%). Показатели участия местного населения в обсуждаемом виде деятельности существенно

⁵ Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №3. – С. 155.

⁶ См.: Виноградский В.Г. Российский крестьянский двор: социологический преданализ // Социологические исследования. 2006. №7. С. 54-60; Пилиховский А., Столбов В. Неформальная кооперация в сельских общинах (на примере Польши, России, Болгарии) // Социологические исследования. 2000. №1. – С. 34-36; Фадева О.П. Межсемейная сеть: механизмы взаимоподдержки в российском селе // Неформальная экономика. Россия и мир. М., 1999. – С. 183-218; Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. М., 2008. – С. 263-289.

дифференцированы по муниципальным образованиям Белгородской области и находятся в интервале от 11,5% в г. Старый Оскол до 63,3% участников субботников и других мероприятий по благоустройству в Алексеевском районе.

Каждый пятый житель Белгородской области (20,3%) принимает участие в собраниях жильцов дома или подъезда. Это наиболее характерно для респондентов 50-59 лет (28,3%) и старше (26,1%). Также эту позицию чаще, чем в среднем, отмечают руководители среднего звена (31,3%) и пенсионеры (32,7%). Наиболее активными участниками собраний населения являются жители Алексеевского района (36,7%) и г. Старый Оскол (30,21%). В то же время, 15% опрошенных отметили, что на территории их микрорайона собрания и конференции жителей не проводятся, и столько же респондентов заявили, что данные мероприятия проводятся реже одного раза в год. Собрания и конференции по месту жительства проходят чаще всего в городских округах и поселениях, а сходы на селе. При этом только 16,7% сотрудников органов ТОС заявили, что собрания проводятся ежемесячно, 10% указали, что они не проводятся или проводятся реже одного раза в год. В то же время 80% экспертов и 68% сотрудников органов ТОС считают такую форму участия населения в местном самоуправлении наиболее перспективной. Значительная разница в ответах респондентов связана, по-видимому, с тем, что ТОС ассоциируется населением больше с наличием институциональной структуры, чем с соответствующими социальными практиками в поведении граждан.

Вовлеченность населения в решение местных проблем, повышение его социальной активности и гражданственности продекларированы в качестве одной из основных целей муниципальной реформы. Вопрос о населении как о субъекте социального участия в значительной мере сводится к вопросу о том, насколько оно в целом и его отдельные группы заинтересованы в участии в решении местных дел и готовы его реализовывать на деле.

Диагностика уровня общественной активности производилась по критерию его оценки респондентами применительно к себе, своим соседям, жителям соседних домов, участников ТОС, а также самооценки личного времени, затраченного на общественную деятельность.

Каждый пятый житель Белгородской области (20,9%) затрачивает на общественную деятельность менее 1 часа в неделю, а 43,6% вообще не участвуют в таких мероприятиях. Респондентам было предложено оценить активность участия в деятельности ТОС: собственную, соседей, жителей соседних домов, в целом ТОС. Распределение ответов участников опроса представлено в таблице.

Распределение ответов на вопрос: «Оцените в баллах активность участия в ТОС по пятибалльной шкале (1 балл – самая низкая активность, 5 баллов – наиболее высокая активность)»

№ п/п	Варианты ответов	Жители микрорайонов, охваченных ТОС	Члены органов ТОС	Жители территорий, не имеющих ТОС
1	Собственная активность	2,4	4,0	2,6
2	Активность Ваших соседей	2,4	3,0	2,6
3	Активность жителей соседних домов	2,8	2,2	2,4
4	В целом участников ТОС	3,0	2,2	-

Как видно из таблицы, вне зависимости от наличия органов ТОС на определенной территории, показатели фоновой, не стимулированной со стороны активности, практически равны. В обоих случаях отсутствует организационное начало, в некоторой степени условия для реализации потенциала жителей. Формирование ТОС на уровне местного сообщества в современной ситуации определяется не фоновым уровнем гражданской активности, а наличием сплоченной группы активистов, имеющих опыт формирования институтов ТОС. Эффективность ТОС зависит от наличия энтузиастов, их настойчивости и опытности. Если их нет, то создать критическую массу заинтересованных и организованных жителей сложно.

Ожидания населения от ТОС в рамках исследования были рассмотрены через восприятие актуальных для жителей территорий вопросов, решение которых могут взять на себя органы ТОС. Наличие и острота проблем для населения на уровне муниципальных образований является во многом источником и побуждающим фактором их социальной активности в решении местных проблем.

Согласно результатам исследования, актуальными проблемами территории микрорайона являются: состояние окружающей среды и благоустройство территории (15,82%), дефицит финансов для реализации функций ТОС (12,75%) и пассивность жителей (11,21%). Работники органов ТОС в качестве ключевых проблем территории отметили состояние окружающей среды и благоустройство территории (33,3%), пассивность жителей (25,0%) и правонарушения подростков (13,3%).

Корреляционный анализ позволил выявить достаточно существенные различия в проблемах, являющихся наиболее важными для жителей территории. Экология и благоустройство территории, пассивность жителей, а также дефицит финансов для реализации функций ТОС лидируют в ответах респондентов во всех муниципальных образованиях. Одновременно с этим жители городских округов и прилегающих территорий чаще населения муниципальных районов в числе важных отмечают проблемы дефицита спортивных и детских площадок и правонарушения подростков. В свою очередь, жители районов в качестве приоритетных выделяют пьянство, употребление и распространение наркотиков, старение жилого фонда и правонарушения подростков.

При этом степень актуальности проблем, которые чаще всего поднимает и обсуждает муниципальное сообщество, для социально активных граждан выше, чем для социально пассивных. В частности, в числе обозначивших актуальные проблемы в городе, в поселке, на селе – в первую очередь те почти 16% жителей, которые принимали участие в решении местных проблем и участвуют в работе общественных организаций. Пассивные (которые не имеют опыта участия в решении местных проблем либо затруднились с ответом) в меньшей степени озабочены существующими в поселении проблемами.

Количество и качество проблем, существующих на территории микрорайона, характер их восприятия жителями, безусловно, влияет на уровень общественной активности. Однако, как показали данные экспертного опроса, появление проблемы (или осознание ее большинством населения) не является достаточным условием для возникновения общественной активности и самоорганизации. Реализация потенциала общественной активности, как правило, требует дополнительных условий.

Таким образом, рассмотрев социальные факторы интеграции ТОС в систему муниципального управления, можно сделать вывод о том, что основная масса жителей не готова к активному участию в самоуправлении. Отношение к самоуправлению можно характеризовать рассуждением: в принципе это очень неплохо, но кто бы за нас это сделал, организовал и поучаствовал. Противоречие гражданского самосознания значительной части

респондентов проявляется в том, что они признают необходимость территориального общественного самоуправления, но не видят смысла в нем участвовать.

Основными факторами, способствующими интеграции ТОС в систему управления муниципальным образованием, выступают: готовность к участию в ТОС, которую выразил каждый четвертый участник опроса, развитость социальных практик включенности в ТОС, совпадение ожиданий от деятельности ТОС с реальной практикой решения проблем. Одновременно к числу факторов, препятствующих интеграции, можно отнести: низкий уровень информированности жителей о ТОС, пассивность жителей.

Список литературы

1. Алейников, Н.Я. Управленческое партнерство: Новый взгляд на концепты государственной властной вертикали [Текст] / Н.Я. Алейников. – М.: Профиздат, 2003. – 304 с.
2. Бабинцев, В. Стратегия устойчивого развития региона и улучшение качества жизни населения [Текст] / В. Бабинцев, А. Гармашев, Г. Ушамирская // Стандарты и качество. – 2003. – № 2. – С. 42-45.
3. Виноградский, В.Г. Российский крестьянский двор: социологический преданализ [Текст] / В.Г. Виноградский // Социологические исследования. – 2006. – №7. – С. 54-60.
4. Ковешников, Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия [Текст] / Е.М. Ковешников. – М.: Норма, 2002. – 272 с.
5. Мерсиянова, И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия [Текст] / И.В. Мерсиянова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №3. – 149-168.
6. Миронова, Н. Архангельская область: опыт самоорганизации и местного развития [Текст] / Н. Миронова // Муниципальная власть. – 2007. – №6. – С. 36-42.
7. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений [Текст] / Н.Л. Пешин. – М.: Дело, 2007. – 461 с.
8. Пилиховский, А. Неформальная кооперация в сельских общинах (на примере Польши, России, Болгарии) [Текст] / А. Пилиховский, В. Столбов // Социологические исследования. – 2000. – №1. – С. 34-36.
9. Трофимова, И.Н. Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / И.Н. Торфимова. – М.: ИС РАН, 2011. – 40 с.
10. Фадеева, О.П. Межсемейная сеть: механизмы взаимоподдержки в российском селе [Текст] / О.П. Фадеева, Под ред. Т. Шанина // Неформальная экономика. Россия и мир. – М.: Логос, 1999. – С. 183-218.
11. Шомина, Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне [Текст] / Е.С. Шомина // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. – М., 2008. – С. 263-289.

FACTORS OF INTEGRATION OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

R.I. GAYDUKOV

*Belgorod National
Research University*

In this article, which is based on the survey data, the factors of integration of public territorial self-government with municipality control system are described. The conclusion is that the main factors of hindering the development and integration are a low level of awareness among residents about territorial public self-government as well as the passivity of inhabitants.

Key words: territorial self-government system, factors of integration