

УДК [316.3+316.334+316.334.52](470.11)(045)

ЛАГУНОВА Светлана Владимировна, старший преподаватель кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Института управления и регионологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор двух научных публикаций, 5 учебно-методических пособий

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ
(результаты социологического исследования)**

В данной работе раскрываются основные проблемы развития социального института территориального общественного самоуправления на примере Архангельской области. Положения статьи базируются на проведенных автором социологических исследованиях.

Ключевые слова: институционализация, локальная среда, общественное участие, социальный институт, территориальное общественное самоуправление.

Согласно законодательству Российской Федерации, территориальное общественное самоуправление рассматривается как форма участия населения в местном самоуправлении. Смысловая нагрузка данной дефиниции шире современного юридического толкования, однако главным объектом нашего внимания является именно зафиксированная в правовом акте организация территориальных сообществ, закрепивших за собой аббревиатуру ТОС (здесь и далее – ТОС). Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет ТОС как «самоорганизацию граждан по месту их жительства на

части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»¹.

Изучение российских практик территориального общественного самоуправления доказывает, что развитие данного социального института имеет региональную специфику. При рассмотрении развития территориального общественного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации становится очевидным, что процессы институционализации ТОС отличаются друг от друга. Например, институт ТОС, динамично развивающийся в Архангельской области и воспринимаемый

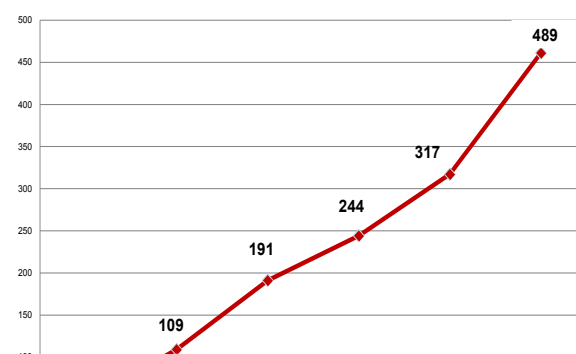
здесь как ресурс развития территории, пока не востребован соседним регионом – Республикой Коми. В Карелии большую роль в качестве «институционального инструмента развития территории» играет потребительская кооперация². Если в Волгоградской области большинство ТОС существуют как юридические лица, то подавляющее большинство архангельских ТОС такого статуса не имеют.

В 2007 году Фондом «Общественное мнение» совместно с Высшей школой экономики были проведены исследования в 68 субъектах Российской Федерации. Результатом работы ученых стало ранжирование регионов с точки зрения участия населения в практиках гражданского общества и, как следствие, – их классификация на 6 групп. Выраженность отобранных индикаторов позволила отнести Архангельскую область к числу трех субъектов РФ (наряду с Вологодской и Челябинской областями), где предпосылки для развития гражданского общества, в сравнении с другими регионами, оцениваются как наиболее благоприятные³. Это подтверждает гипотезу о том, что локальная среда оказывает безусловное влияние на процессы институционализации.

В данном исследовании в качестве локальной среды выбрана Архангельская область. Однако правомерно представить административно-хозяйственную единицу страны и как совокупность локальных сред⁴. Так, при рассмотрении институционализации территориального общественного самоуправления в условиях Архангельской области становится очевидным не только то, что сам регион имеет свою специфику развития ТОС, но что данный процесс в сельской и городской местности происходит неодинаково.

Наши исследования развития ТОС в Архангельской области включили в себя анализ нормативно-правовых документов, контент-анализ областных и районных СМИ, экспертный опрос и глубинное интервью. Принципиальным моментом был отбор трех групп респондентов,

общая численность которых составила более 200 чел. В опросе участвовали: 1) представители органов местного самоуправления (путем случайной выборки были представлены главы поселений, депутаты районных и поселенческих собраний, муниципальные служащие); 2) участники ТОС; 3) жители, не участвующие в ТОС. Таким образом, ответы коррелируются в зависимости от отношения участников опроса к объекту исследования. Исследования проходили в Коношском, Каргопольском, Онежском, Котласском, Вельском районах Архангельской области.



Динамика роста количества ТОС в Архангельской области*

Очевидно, что территориальное общественное самоуправление получило широкое распространение, о чем свидетельствует положительная динамика роста количества ТОС в регионе (см. рисунок). Социальная и экономическая эффективность реализованных проектов ТОС за период с 2001 года способствует восприятию данного института как ресурса развития территории. Особенностью региональных ТОС является их преимущественное развитие в сельской местности. На наш взгляд, это объясняется как изначальной направленностью областной власти на поддержку сельских ТОС, так и целым комплексом проблем сельских районов области, в решении которых ТОС, при финансовых вложениях региона, становятся важным инструментом муниципальной власти.

*Данные статистики министерства по местному самоуправлению и региональному развитию Архангельской области

НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА ТОС В ОТВЕТАХ РЕСПОНДЕНТОВ, %

Предлагаемые варианты ответов	Муниципалы	Участники ТОС	Жители, не участвующие в деятельности ТОС
Решение конкретных хозяйственных проблем	72	73	66
Воспитательная работа с молодежью	50	33	56
Охрана правопорядка на определенной территории	11	13	–
Участие в местном самоуправлении путем использования предусмотренных законом различных форм	67	67	33
Организация культурных мероприятий	39	40	44
Участие в проектировании программ развития территории муниципального образования	78	80	16

Примечание: Количество респондентов составило 200 чел., им можно было выбирать несколько вариантов ответов и добавлять свой, поэтому суммарное количество превышает 100%.

С точки зрения И.В. Мерсияновой, причинами высокой самоорганизации на селе является не только общность территории, но и экономическое неблагополучие, дефицит социальных и экономических ресурсов, историко-культурные особенности⁵.

Респонденты оценивают функции социального института ТОС как достаточно широкие (см. *таблицу*). Большинство участников опроса ограничились предложенными вариантами ответов, лишь 2 % прибавили свое мнение о том, что «ТОС жизнеспособен, если занимается всем спектром проблем».

Показательно, что в ответах муниципалов и участников ТОС относительно функций сообщества наряду с хозяйственными доминирует участие ТОС в местном самоуправлении, в т. ч. в стратегическом проектировании. Несколько иной, более узкий взгляд на возможности территориальных сообществ отмечен у третьей группы респондентов – жителей, не участвующих в деятельности ТОС. Здесь большинство отмечает хозяйственные, воспитательные и культурно-просветительские функции ТОС.

На вопрос, адресованный членам ТОС, о причинах участия в самоуправленческих практиках лидирует ответ, что это «эффективный способ повлиять на решения местной власти»

(53 %), 40 % подчеркнули, что «ТОС – это порядок и чистота на территории», 33 % отметили возможность «привлечения средств на решение проблем», 20 % подчеркнули, что ТОС решает проблемы, «касающиеся лично меня и моей семьи».

Анализ развития и результатов деятельности территориальных сообществ позволил выделить несколько категорий существующих проблем. Речь идет о правовом, хозяйственно-экономическом, информационном, социально-психологическом обеспечении деятельности ТОС. При этом стоит подчеркнуть приоритетность вопросов взаимодействия ТОС и местной власти. Кратко поясним основное содержание отмеченных проблем.

1. Муниципальные нормативно-правовые акты являются основным источником правового регулирования ТОС. Очевиден различный уровень местного законодательства в отношении ТОС, что обусловлено как квалификацией муниципальных специалистов, так и отношением власти к перспективам развития данного социального института. Многие нормативно-правовые акты копируются с выбранного шаблона и часто не отвечают конкретной ситуации.

2. Респонденты всех трех групп отмечают «недостаточную финансовую поддержку ТОС

со стороны областной и местной власти» (47, 50 и 33 % соответственно). Однако стоит заметить, что, согласно действующему порядку, ТОС может быть зарегистрирован как юридическое лицо в форме некоммерческой организации. Большинство ТОС в регионе не имеют такого статуса, что ограничивает их хозяйственно-экономическую самостоятельность и затрудняет поиск ресурсов. Так, на октябрь 2011 года количество ТОС, имеющих государственную регистрацию, составляло лишь 3,7 %. По мнению экспертов, препятствием для оформления ТОС в качестве юридического лица является сложный перечень требований к учреждению, регистрации и финансовой отчетности. В то же время практика показывает, что дальнейшее развитие многих проектов, например в области туризма (Вельск, Каргополь, Красноборск и т. д.), требует государственной регистрации ТОС. Заслуживает внимания идея создания на уровне районов ассоциаций ТОС, которые, став юридическим лицом, обеспечили бы более широкие ресурсные возможности для их участников.

3. Исходя из результатов опроса, можно предположить, что взаимодействие территориальных общественных сообществ с местной властью еще не стало системным и равноправным. Муниципальное участие в развитии ТОС в большинстве случаев ограничивается финансовой поддержкой значимых для муниципалитета социальных проектов. Восприятие ТОС как учреждения, играющего лишь хозяйственно-бытовые функции, искажает потенциал данного института и может привести к ситуации, описываемой Н. Мироновой и И. Стародубровской, когда, во-первых, ТОС выполняют функции местной власти, во-вторых, когда ТОС перекладывают всю ответственность за нереализованные проекты на муниципалитет⁶. Если анализировать ожидания действующих в области ТОС, важным для тех, кто активно участвует в общественной жизни, является вопрос о передаче на баланс местного бюджета социально-значимых объектов, создаваемых в результате деятельности ТОС. Реализованный силами ТОС проект, как правило, требует финансовой поддержки со стороны муниципалитета. Жизнеспособность

проекта обеспечивает высокий демонстрационный эффект, который способствует развитию общественных инициатив. Таким образом, вопрос о технологиях взаимодействия муниципальной власти и ТОС имеет особую актуальность.

4. Существование проблем информационного характера подтверждают мнения респондентов: 47 % участников ТОС отмечают «отсутствие у муниципальных руководителей знаний и опыта по развитию ТОС», более 50 % из них заявляют о необходимости собственного обучения. Среди муниципальных служащих самооценка имеющихся знаний гораздо выше. Лишь 16 % опрошенных муниципалов считают необходимым повышение своей информационно-правовой грамотности для работы с ТОС; 28 % муниципалов и 20 % активистов ТОС соглашались с тем, что «отсутствие центров консультационной поддержки в районах области затрудняет деятельность ТОС». Отметим, что в 2011 году на поддержку ТОС региональной властью было выделено 15 млн р., в т. ч. впервые 5 млн были израсходованы на обучающие семинары, поощрение лидеров и лучших практик ТОС области. С прошлого года начал работать информационный интернет-портал «ТОСы Поморья»⁷.

5. Социально-психологические проблемы прежде всего обусловлены пассивностью населения (это отмечают 95 % участников ТОС, 78 % муниципальных служащих и 67 % жителей, не участвующих в деятельности ТОС). 15 % от общего числа опрошенных полагают, что проблемой функционирования данного социального института является распространенный стереотип мышления, что власть, а не само население, должна решать все ключевые вопросы местного сообщества. Очевидно, что в этом случае местное самоуправление воспринимается как разновидность государственного.

Все вышеназванные проблемы могут быть предметом отдельного исследования, они тесно взаимосвязаны между собой и требуют системного подхода к решению.

По мнению И.В. Лукашенок, институционализация новых социальных отношений в современной России может осуществляться

только посредством активных управляющих стратегий, субъектом которых выступает государство⁸. В нашем случае, декларируемый государством институт территориального общественного самоуправления имеет очевид-

ный потенциал для развития общественного участия в местном самоуправлении. Однако использование имеющегося потенциала во многом зависит от уровня и качества муниципального управления.

Примечания

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Фед. Собр. 16 сентября 2003 г.: одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года. СПб., 2008. С. 81.

² Стародубровская И.В., Миронова Н.И. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы. М., 2010. С. 56.

³ Мерсиянова И.В. Российское общество в региональном измерении // Мониторинг обществ. мнения. 2009. № 4. С. 27.

⁴ Лексин В.Н., Андреева Е.Н. Региональная политика в контексте новой российской ситуации и методологии ее изучения. М., 1993. С. 18.

⁵ Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия // Вопр. гос. и муницип. управления. 2010. № 3. С. 159.

⁶ Стародубровская И.В., Миронова Н.И. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы. М., 2010. С. 71.

⁷ URL: <http://www.toc.cit29.ru/> (дата обращения: 2.04.2012).

⁸ Лукашинок И.В. Институционализация новых социальных отношений в современной России. Ростов н/Д., 2004. С. 160.

Lagunova Svetlana Vladimirovna

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Management and Regional Studies

TOPICAL ISSUES OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT INSTITUTION IN THE ARKHANGELSK REGION (Results of Sociological Research)

The article reveals the main issues of development of a territorial public self-government institution as exemplified by the Arkhangelsk region. The propositions of the article are based on sociological investigations conducted by the author.

Key words: *institutionalization, local environment, public participation, social institution, territorial public self-government.*

Контактная информация:
e-mail: decabr7@mail.ru

Рецензент – Дрегалю А.А., доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственного, муниципального управления и менеджмента Института управления и регионологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова