

УДК [316.3+316.334+316.33452](470.11)(045)

ЛАГУНОВА Светлана Владимировна, старший преподаватель кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента института экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 3 научных публикаций, 5 учебно-методических пособий

ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (на примере Архангельской области)

В статье анализируется процесс становления социального института территориального общественного самоуправления, рассматриваются его функции и потенциал. Автор акцентирует внимание на том, что развитие данного социального института во многом определяется политикой местных органов власти.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, социальный институт, общественное участие.*

С принятием Конституции 1993 года кардинально меняются подходы к организации местного самоуправления. Одна из многих задач муниципальной реформы, на наш взгляд, состоит в том, чтобы создать на местном уровне правовые механизмы гражданской активности, которые, в свою очередь, будут способствовать социально-экономическому развитию территорий. Данная статья не ставит целью оценить результаты государственной политики в области местного самоуправления в целом. Нас интересует деятельность и перспективы институтов общественного участия, к которым отнесен институт территориального общественного самоуправления (далее – ТОС).

Согласно закону, ТОС – «самоорганизация граждан по месту их жительства на части

территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»¹. По сути, речь идет о местном (соседском) сообществе, которому государство предлагает формы сотрудничества в решении вопросов местного значения. Речь идет о развитии «демократии прямого действия или демократии непосредственного участия»². Исследователи отмечают двойственную природу рассматриваемого социального института: с одной стороны мы рассматриваем ТОС как форму общественной инициативы, с другой – как важную составляющую системы местного самоуправления.

Федеральный законодатель лаконично прописывает требования к Уставу ТОС, устанавли-

вает перечень вопросов, рассматриваемых на собрании (или конференции), определяет алгоритм создания ТОС. При этом согласно правовым установлениям 2003 года, в отличие от закона 1995 года³, регионы не имеют права законодательно регламентировать деятельность ТОС: роль региональной власти сводится к финансовой и информационно-методической поддержке рассматриваемого социального института. Наряду с федеральным источником правового регулирования важную роль призваны играть муниципальные нормативно-правовые акты.

Закон предусматривает муниципальную и государственную регистрацию ТОС. Первая заключается в регистрации Устава ТОС в органах местной власти и является обязательной для учреждения ТОС, государственная подразумевает оформление статуса юридического лица в форме некоммерческой организации и предусматривает определенную хозяйственно-экономическую самостоятельность.

Надо признать, что в целом по стране, в том числе и в Архангельской области, данная форма участия населения в решении местных вопросов получила широкое распространение⁴. Таким образом речь может идти об общественной легитимации учрежденного государством социального института, без которой процесс институционализации не имеет логического смысла.

Содержание и потенциал рассматриваемого социального института можно раскрыть через анализ его функций. Американский социолог Р. Мертон, который предложил различать «явные» и «скрытые (латентные)» функции социальных институтов: пишет: «В основе разграничения между явными и латентными функциями лежит следующее: первые относятся к тем объективным и преднамеренным последствиям социального действия, которые способствуют приспособлению или адаптации некоторой определенной социальной единицы (индивидуум, подгруппа, социальная или культурная система); вторые относятся к непреднамеренным и неосознанным последствиям того же самого порядка»⁵. Явные функции, как правило, публично декларированы, а, значит, подконтрольны

обществу. С точки зрения А.Г. Эфиндиева⁶, характер выполняемых социальными институтами функций зависит от стабильности общества. Это позволяет нам сделать вывод о том, что в период трансформационных процессов, переживаемых Россией в последние десятилетия, рассматриваемому нами институту территориального общественного самоуправления свойственны:

– *амбивалентность* (в нашем случае признаком амбивалентности может служить упоминаемая ранее двойственная природа территориального общественного самоуправления),

– *изменяемость функций*;

– *дисбаланс в отношениях реальных и формальных функций* (на практике функции ТОС часто не совпадают с прописанными нормативными установлениями).

Источником формальных функций территориального общественного самоуправления являются федеральные законы и акты муниципального уровня (Уставы, Положения о ТОС, муниципальные целевые программы). Муниципальное нормотворчество существенно конкретизирует, расширяет и детализирует перечень функций, которое играет территориальное общественное самоуправление. Если анализировать Положения о территориальном общественном самоуправлении, опубликованных на интернет-сайтах муниципальных образований России, в том числе – сайтах муниципалитетов Архангельска, можно выделить следующие важные функции, которые выполняет данный социальный институт.

Во-первых, отметим функцию *социализации* [здесь и далее выделено. – С.Л.] Исследователи считают ее универсальной, т. е. присущей любому социальному институту. В нашем случае уместно сделать акцент на то, что законодатель определил возраст для участия в ТОС 16 годами, что способствует социализации подростков. *Информационно-коммуникативная* функция ТОС обеспечивает не только активные коммуникации внутри местного сообщества, но и с органами местного самоуправления, с государственными учреждениями и коммерческими

организациями. Определяя ТОС как «само-организацию граждан» и прописывая порядок принятия решений, обязательные компоненты Устава, законодателем предполагается, что территориальное общественное самоуправление будет регулировать процессы, происходящие в определенном территориальном сообществе, т. е. выполнять функции *интеграции и координации*. Примеры из практики ТОС Архангельской области показывают что территориальные сообщества активно выполняют *хозяйственно-бытовую и историко-культурную функции* (см. рисунок). Кроме этого подчеркнем функции *защиты прав и интересов участников ТОС* (ТОС является посредником между властью и населением) и функцию *поддержки социально незащищенных групп населения* (ветераны, одинокие люди, инвалиды, подростки становятся, как показывает анализ деятельности территориальных сообществ Архангельской области, объектом внимания ТОС). Выполняемые ТОС функции, как было отмечено выше, отличаются подвижностью. Например, через конкурс социальных проектов ТОС, проводимый региональной властью Архангельской области с 2001 года, территориальным сообществам даются новые ориентиры для деятельности: новым приорите-

том конкурса на 2012 год названо направление экологической культуры и безопасности. Это будет способствовать появлению новых функций.

В целом образом спектр формальных функций ТОС достаточно широк и во многом зависит от уровня муниципального законодательства. С точки зрения А.Ф. Малого, «правовое регулирование территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации значительно разнится по охвату и глубине»⁷. Таким образом в некоторых муниципалитетах градация на формальные и неформальные (реальные) функции ТОС имеет свою специфику и прямую зависимость от уровня местного нормотворчества. Например, функция участия ТОС в стратегическом планировании может быть конкретизирована в Уставе, Положении о Совете председателей ТОС при главе администрации, в муниципальной целевой программе развития ТОС и т. д. Однако в ряде случаев эта функция не закреплена нормативно.

К дисфункциям института ТОС исследователи относят возможные конфликты, во-первых, между участниками ТОС и менее активными членами местного сообщества, во-вторых, между ТОС и органами местного



Распределение проектов ТОС по приоритетным направлениям в 2011 году*

*Данные Министерства по региональной политике и местному самоуправлению Архангельской области

самоуправления. Описание таких ситуаций на примере Архангельской области дается в книге И.В. Стародубровской и Н.И. Мироновой⁸.

Не менее важно для изучения процесса институционализации анализировать агрегированный результат деятельности конкретного социального института как «итог реализации его явных и латентных функций, функциональных и дисфункциональных действий в конкретной ситуации»⁹.

Изучение существующих практик ТОС дает основания говорить о том, что данный институт способствует:

- развитию гражданской активности населения (в этом отношении можно говорить о действенности «демонстрационного эффекта», когда лучшие практики территориального самоуправления становятся объектом внимания местного сообщества и воспроизводятся другими людьми);

- возрождению самоуправленческих начал, присущих любой территориальной общности¹⁰;

- развитию социального капитала и доверия как его индикатора (ТОС опирается на социальный капитал, которым обладает, в нашем случае – локальная общность, которая, в свою очередь, используя ТОС, данный капитал приумножает. Т. е. можно говорить о процессе саморазвития местного сообщества и обусловленном им развитии конкретной территории);

- подготовке кадров для местного самоуправления, что особенно актуально для сельских территорий, где процесс деградации человеческого капитала достаточно очевиден.

Исследования, проведенные в середине 2008 года в Новосибирске, показали, что в городе действуют 115 советов микрорайонов, которые созданы в рамках ТОС. На территории их действия проживает 82 % населения города. Это не означает, что такой процент принимает активное участие в деятельности созданных ТОСов, но это свидетельство того, что у такого количества людей есть возможность пользоваться результатами их деятельности¹¹. Аналогичная ситуация складывается и в Архангельской области, когда реализованные ТОС проекты строительства детских и спортивных площадок, ремонта тротуаров, мостов и т. д., способствуют положительным изменениям качества жизни населения.

Очевидно, что институт ТОС имеет потенциал для эволюционных, органичных среде изменений, динамика которых способствует территориальному развитию. При этом актуальной проблемой остается вопрос о том насколько грамотно будут использованы преимущества данного института – речь идет об управленческих стратегиях поддержки местных инициатив, о механизмах взаимодействия создаваемых территориальных сообществ с органами муниципальной и государственной власти.

Примечания

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

² Ищенко Е.В. Благоустройство российских городов как сфера социального взаимодействия // Автопортрет местных сообществ. Анализ социологических опросов и глубинных интервью. М., 2006. С. 257.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федер. закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ принят Гос. Думой Федер. Собр. РФ 12 авг. 1995 г. // Собр. законодательства Рос. Фед. 1995. № 35.

⁴ По данным Министерства по региональной политике и местному самоуправлению Архангельской области на конец 2011 года зарегистрировано 489 ТОС.

⁵ Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль. М., 1994. С. 427.

⁶ Эфимдиев А.Г. Социальные институты: структуры повседневности // Общая социология. М., 2002. С. 189.

⁷ Малый А.Ф. Правовые основы территориального общественного самоуправления // Социальная экономика и местное развитие: от теории к практике: сб. ст. и док. / под общ. ред. Е.В. Кудряшовой. Архангельск, 2004. С. 20.

⁸ Стародубровская И.В., Миронова Н.И. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы. М., 2010. С. 71.

⁹ Лукашинок И.В. Институционализация новых социальных отношений в современной России. Ростов н/Д, 2004. С. 13.

¹⁰ Горяченко Е.Е. Территориальная общность в изменяющемся обществе. Новосибирск, 1999. URL: <http://nesch.ieie.nsc.ru/index.html> (дата обращения: 22.02. 12)

¹¹ Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия // Вопр. гос. и муницип. упр. 2010. № 3. С. 154.

Lagunova Svetlana Vladimirovna

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

PROBLEMS OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONALIZATION (as Exemplified by the Arkhangelsk Region)

The article analyzes the process of forming a social institution of territorial public self-government as well as examines its functions and potential. The author emphasizes that the development of this social institution is in many respects influenced by the policy of local authorities.

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

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

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