

УДК 352.075-22(470.11)+316.472.47(045)

ЛАГУНОВА Светлана Владимировна, кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 9 научных публикаций

**МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ**
(на материалах социологических исследований в Архангельской области)

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – одна из наиболее востребованных в современной России форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Этот факт предопределяет научный интерес к деятельности соседских сообществ, действующих в рамках ТОС и реализующих собственные инициативы по решению местных проблем. В ряде научных исследований специфика развития ТОС в субъектах Российской Федерации рассматривается в контексте восприятия региональной властью важности рассматриваемого института. В то же время, как подчеркивает автор статьи, отличия в развитии ТОС наблюдаются не только при сравнении регионов, но и муниципалитетов одного региона. Речь идет о том, насколько властные структуры на муниципальном уровне оценивают значимость поддержки инициатив ТОС и готовы к системному и конструктивному диалогу с населением. Таким образом, кроме объективных факторов, определяющих объединение жителей, следует сделать акцент на субъективной составляющей, под которой понимается не только наличие социальных акторов, уровень правовой грамотности и опыт гражданского участия местных сообществ, но и позиция органов муниципальной власти. Результаты социологических исследований, проведенных автором в Архангельской области в 2010–2013 годах, позволили сформулировать ряд проблем развития ТОС, а также – представить и описать 4 модели взаимодействия органов муниципальной власти и территориальных сообществ: «параллельное сосуществование», «информационная поддержка», «меркантилизм», «сотрудничество». В статье содержатся конкретные предложения по развитию ТОС в выбранном регионе.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, соседское сообщество, местное самоуправление, муниципальная власть, вопросы местного значения, общественное участие.*

Новая конституционная трактовка местного самоуправления и замысел муниципальной реформы были изначально ориентированы на активизацию институтов общественного участия граждан для решения вопросов местного значения, развитие исторически сложившихся самоуправленческих традиций. Однако, как показывают результаты социологических исследований, за годы постсоветской России, на фоне ломки традиционных ценностей советского периода, социально-экономических катаклизмов и, как следствие, растущего недоверия населения к власти, очевидны проблемы пассивности населения, концентрация социального доверия в семье, дефицит гражданской общности.

Согласно утверждениям руководителя отдела социально-политических исследований «Левада-центр» Б. Дубина, 60–90 % российского социума находятся в состоянии «рассеянной массы», а главная проблема – невключенность людей в общественные структуры или в те или иные виды общественной деятельности. С точки зрения А. Аузана, проблема модернизации российского общества состоит в том, что группы коллективного действия ее субъектами пока не являются¹.

В этом отношении рассматриваемое нами территориальное общественное самоуправление выступает в качестве инструмента объединения соседского сообщества для артикуляции и решения актуальных проблем взаимодействия с властными структурами.

Следуя букве закона, ТОС – это «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»².

Как показывает практика, ТОС является наиболее востребованной формой участия населения в местном самоуправлении и объектом постоянного научного интереса. Актуальными являются вопросы осмысления роли ТОС в контексте социального капитала, преодоления пассивности населения, становления местной экономики.

Рост количества ТОС можно наглядно показать на примере северных территорий России: Архангельской области³ (рис. 1) и Республики Коми.

Так, если на 1 июля 2013 года в Архангельской области действовало 721 ТОС, то на 1 января 2014 года количество ТОС увеличилось до 751

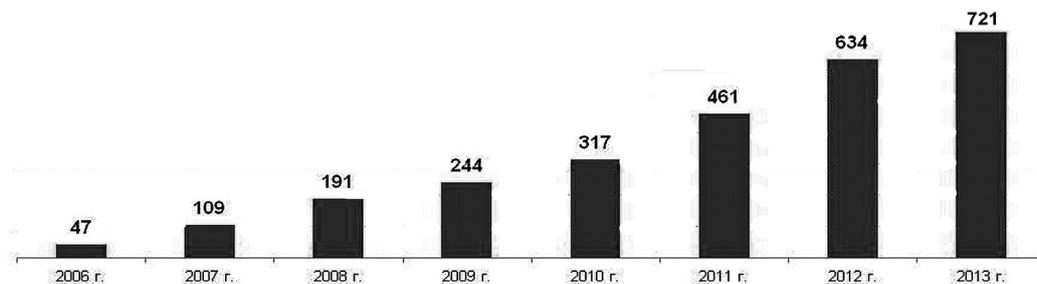


Рис. 1. Динамика развития ТОС в Архангельской области (2006–2013 годы)

¹ Информационно-коммуникационная площадка Министерства образования и науки Российской Федерации. URL: http://innoedu.ru/about/expert_opinion.php (дата обращения: 01.05.2014).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сент. 2003 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/> (дата обращения: 01.07.2014).

³ Информация о количестве ТОС в Архангельской области представлена на интернет-портале ТОС Архангельской области. URL: <http://www.tos29.ru/index.php> (дата обращения: 01.06.2014).

(из них 593 – в сельских, 121 – в городских поселениях, 41 – в городских округах). Сравнивая развитие ТОС в Архангельской области с аналогичным процессом в Республике Коми, отметим, что архангельские ТОС ведут свою историю с 90-х годов XX века, а в Республике Коми становление ТОС пришлось на 2012–2013 годы. Однако на май 2014 года в республике было зарегистрировано уже 56 Уставов ТОС, а 22 ТОС находились в стадии организационного оформления. Подобная положительная динамика свойственна большинству субъектов Российской Федерации.

Наши исследования показали, что становление и перспективы развития ТОС зависят от ряда объективных условий: социально-экономической ситуации; общезначимости проблем для местного сообщества в совокупности с ограниченностью ресурсов для их индивидуального преодоления; исторически сложившегося типа поселения; демографических характеристик и т. д.

К субъективным факторам, определяющим развитие ТОС, следует отнести: направленность региональной и муниципальной власти на поддержку института ТОС и создание благоприятной информационной среды; степень профессиональной компетентности муниципальных служащих, осуществляющих взаимодействие с ТОС; уровень правовой грамотности и опыт гражданского участия населения; наличие социальных акторов и т. д. [1, с. 131].

Ранжируя факторы, обуславливающие развитие практик ТОС, следует обратить особое внимание на *позицию муниципальной власти в отношении действующих на ее территории ТОС.*

Во-первых, законодатель предусматривает два уровня правового регулирования ТОС – федеральный и муниципальный. Таким образом, на уровне муниципального образования должен быть принят целый спектр норматив-

но-правовых документов, регулирующих правовое поле деятельности ТОС.

Во-вторых, именно от качества диалога между территориальными сообществами и органами местной власти зависит степень реализации местного самоуправления в целом.

Таким образом, отношения ТОС и органов местной власти становятся, с одной стороны, *основным условием поступательного развития ТОС*, а с другой, являются *одной из главных причин дифференциации в его развитии на территории региона.*

Изучение взаимодействия ТОС и муниципальной власти проходило в рамках диссертационного исследования автора данной статьи на территории Архангельской области в 2010–2013 годах.

Представленные ниже выводы базируются на анкетном опросе 3 групп респондентов (муниципальные служащие, участники ТОС и жители, не вовлеченные в практики ТОС), экспертном интервью, изучении практик ТОС по методике case-study, работе с фокус-группами [1, с. 80–88].

Очевидно, что большинство ТОС создается для решения актуальных для жителей проблем. Острота и значимость их для соседского сообщества являются очевидным фактором самоорганизации. В условиях дефицита местного бюджета, при существующем в Архангельской области механизме государственной и муниципальной поддержки⁴ создание ТОС и участие в конкурсных процедурах на получение гранта, как правило, становятся единственной возможностью решить вопросы благоустройства, водоснабжения, организации детских площадок и т. д. Однако в процессе написания проекта, согласования сметы, организации волонтерского труда начинается не только консолидация локального сообщества и выявление его лидеров, но и, как было замечено выше, *диалог с муниципальной властью.* От содержательности

⁴О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области: областной закон от 22 февраля 2013 г. № 613-37-ОЗ (в ред. обл. закона от 2 июля 2013 г. 713-41-ОЗ) // Волна. 2013. 9 июля.

и корректности такого диалога во многом зависит будущая деятельность территориального сообщества: ограничится ли ТОС рамками реализованного проекта или продолжит активное участие в решении вопросов местного значения? [2].

Анализируя ожидания участников ТОС от муниципальной власти, отметим, что 80 % участников считают, что последняя должна оказывать «правовую и методическую помощь в организации деятельности ТОС», 61 % говорит о «финансовой поддержке инициатив», 60 % подчеркивают обязанность власти «агитировать местное население создавать ТОСы». Только 20 % отмечают, что «ТОС – это добровольное и самостоятельное объединение граждан по собственной инициативе, поэтому роль органов местного самоуправления незначительна». (Респонденты могли выбирать несколько вариантов ответа, поэтому процентная сумма превышает 100 %).

При выявленном общем позитивном фоне в отношении к потенциалу института ТОС очевидно расхождение групп респондентов в позиции «ТОСы могут играть важную роль только при заинтересованном отношении местной власти». Участники ТОС более остро ощущают потребность именно в таком отношении, нежели представители муниципальной власти, они видят в муниципальной власти источник финансовой поддержки, правовой и методической информации [1].

Как было отмечено выше, реализация конкретного проекта усиливает ожидания жителей от местной администрации.

С одной стороны, реализуемые территориальными сообществами проекты наглядно демонстрируют как *широкий спектр функций ТОС*, так и *рациональный* подход к решению проблем. Осуществление проекта служит объединяющим началом, способствует возрождению традиций совместного труда. Согласимся с точкой зрения исследователей местных сообществ, считающих, что ТОС – это прежде всего самоорганизация вокруг своих интересов и возможностей, которые могут быть точками роста и развития.

В данном случае территориальный (соседский) социум объединяет созидательная, а не протестная борьба: люди начинают сотрудничать и преодолевать конфликты [3, с. 267–268].

С другой стороны, мнения экспертов и материалы, полученные при работе с фокус-группами, позволили увидеть ряд негативных тенденций в проектной деятельности региональных ТОС, *ориентированных лишь на участие в конкурсе, финансируемом из регионального и муниципального бюджетов*:

1) иждивенческие настроения некоторых ТОС (работает принцип «получим деньги – сделаем», который нивелирует саму идею ТОС как самоорганизации граждан для самостоятельного решения проблем);

2) давление со стороны местной власти, которая инициирует создание ТОС под реализацию конкретных проектов, которые в силу ограниченности ресурсов местная власть самостоятельно решить не в силах. Как следствие описываемой ситуации, складывается убеждение, что ТОС работают *вместо муниципальной власти*. Данная позиция не выявлена путем анкетного опроса, но отчетливо проявилась в фокус-группах и экспертных интервью с лидерами ТОС;

3) конфликтные ситуации, связанные с процедурой конкурса (определение победителей, критерии оценки проекта, факты лоббирования муниципальными служащими «нужных» проектов, «распыление» финансовой поддержки и т. д.).

Практически все ТОС Архангельской области имеют только муниципальную регистрацию, поэтому выигранные гранты поступают не в ТОС, а в администрацию муниципалитета, что, по мнению лидеров ТОС, способствует бюрократическим проволочкам, которые, в свою очередь, вызывают недовольство жителей. Наши эксперты отмечали, что участились случаи *«нарушения принципа конкурентности, в том числе лоббирования муниципальной властью “нужных” проектов»*.

Работа в фокус-группах муниципальных служащих и участников ТОС показала, что часто причинами конфликтов между сторонами являются

не только отсутствие специальных знаний, но и коммуникационных навыков: неумение строить диалог и излишняя эмоциональность.

Нам представляется важным, чтобы деятельность территориальных сообществ не ограничивалась рамками участия в ежегодном конкурсе социальных проектов. В ходе исследования мы получили подтверждения, что практика финансирования проектов ТОС со стороны региональной и муниципальной власти, с одной стороны, способствует реализации социально значимых инициатив, с другой – снижает поиск иных механизмов хозяйственной самостоятельности, порождает иерархическую зависимость от властных структур. Важно, чтобы кроме реализации проекта действовали и другие формы взаимодействия муниципальной власти и созданных территориальных сообществ.

Изучение конкретных практик взаимодействия ТОС с муниципальной властью в совокупности с полученными нами мнениями в ре-

зультате опроса и работы с фокус-группами позволило увидеть трансформацию отношения муниципальной власти к ТОС, представленную на *рис. 2*.

Приведенная нами классификация взаимоотношений ТОС и муниципальной власти определяется субъективным восприятием последней потенциала рассматриваемого социального института («параллельное сосуществование», «информационная поддержка», «меркантилизм», «сотрудничество») и при всей условности (заметим, что отношение муниципальных политиков к ТОС представляет совокупность различных взглядов) тем не менее описывает наиболее типичные ситуации.

По оценкам экспертов, на практике доминируют позиции, обозначенные как «информационная поддержка» и «меркантилизм». Однако перспективы развития ТОС мы связываем с моделью «сотрудничество», которая предполагает активное вовлечение ТОС в местную политику,

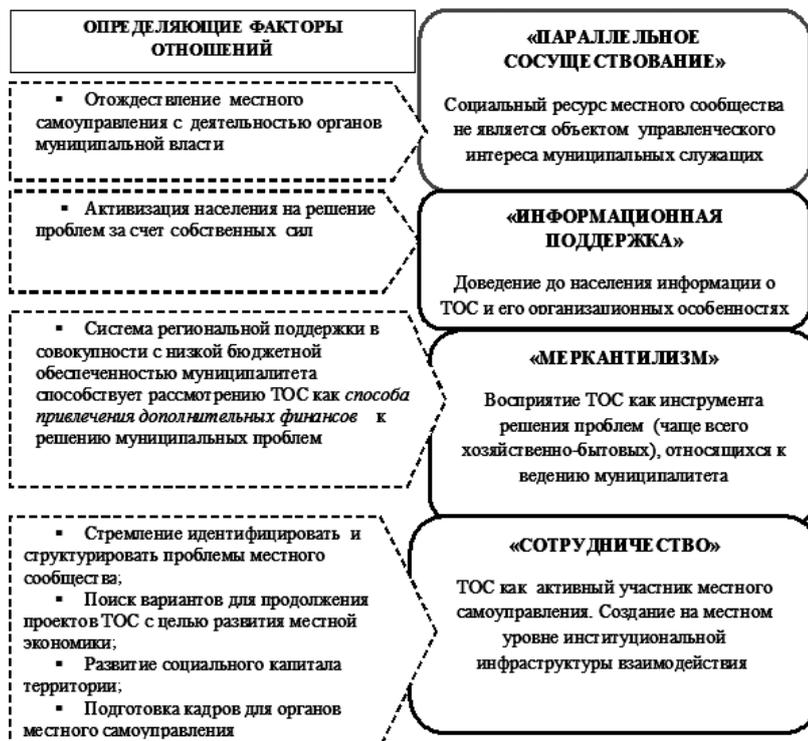


Рис. 2. Трансформация отношения органов местного самоуправления к ТОС

переход от разовых проектных акций к системе взаимодействия.

Основанием для выстраивания паритетных отношений ТОС с органами местного самоуправления и населением муниципалитета являются осознание и структурирование актуальных для территории проблем, привлечение ТОС к стратегическому планированию через различные коммуникативные площадки (Совет руководителей ТОС при главе администрации, создание Фонда поддержки социальных инициатив и т. д.).

Актуальными являются организация публичных защит разрабатываемых проектов и поддержка инициатив, связанных с развитием местной экономики, и т. д.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что потенциал ТОС обусловлен взаимоотношениями местной власти и ТОС, готовностью и способностью первой к созданию институциональной инфраструктуры, под которой мы понимаем устоявшиеся практики и технологии двухстороннего взаимодействия.

Список литературы

1. Лагунова С.В. Институционализация территориального общественного самоуправления в локальной среде (на примере Архангельской области): дис. ... канд. социол. наук. Архангельск, 2013.
2. Калашников Е.В., Лагунова С.В. О проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области (некоторые итоги обучающих семинаров) // Арктика и Север. 2012. № 7. URL: http://www.narfu.ru/upload/uf/60b/AaN_2012_7.pdf (дата обращения: 12.06.2014).
3. Ищенко Е.В. Благоустройство российских городов как сфера социального взаимодействия // Автопортрет местных сообществ. Анализ социологических опросов и глубинных интервью: моногр. / отв. ред. И.А. Халий. М., 2006.

References

1. Lagunova S.V. *Institutsializatsiya territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v lokal'noy srede (na primere Arkhangel'skoy oblasti)*: dis. ... kand. sotsiol. nauk [Institutionalization of Territorial Self-Government in the Local Environment (Arkhangelsk Region): Cand. Sociol. Sci. Diss.]. Arkhangelsk, 2013.
2. Kalashnikov E.V., Lagunova S.V. O problemakh i perspektivakh razvitiya territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Arkhangel'skoy oblasti (nekotorye itogi obuchayushchikh seminarov) [On the Problems and Prospects of Development of Territorial Self-Government in the Arkhangelsk Region (Some of the Results of Training Seminars)]. *Arktika i Sever*, 2012, no. 7. Available at: http://www.narfu.ru/upload/uf/60b/AaN_2012_7.pdf (accessed 12 June 2014).
3. Ishchenko E.V. Blagoustroystvo rossiyskikh gorodov kak sfera sotsial'nogo vzaimodeystviya [Improvement of Russian Towns as a Sphere of Social Interaction]. *Avtoportret mestnykh soobshchestv. Analiz sotsiologicheskikh oprosov i glubinykh interv'yuu* [Self-Portrait of Local Communities. An Analysis of Public Opinion Polls and In-Depth Interviews]. Moscow, 2006.

Lagunova Svetlana Vladimirovna

Higher School of Economics and Management, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov
(Arkhangelsk, Russia)

MODELS OF INTERACTION BETWEEN TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT AND MUNICIPAL AUTHORITIES (Based on Sociological Research in the Arkhangelsk Region)

Territorial self-government is one of the most popular forms of public participation in the local government in Russia: hence the academic interest in the work of neighbouring communities with territorial

self-government implementing their own initiatives to solve local problems. Some studies indicate that the development of territorial self-government in Russia depends on whether regional authorities recognize the importance of this institution. At the same time, as the author points out, the development of territorial self-government differs not only between the regions but also between the municipalities of one and the same region. The question is how the authorities at the municipal level evaluate the significance of support for territorial self-government initiatives and whether they are ready for a systematic constructive dialogue with the public. Thus, in addition to objective factors determining the consolidation of local citizens, we should focus on the subjective component, which includes not only social factors, legal awareness and civic participation of local communities but also the attitude of municipal authorities. The results of the sociological research conducted by the author in the Arkhangelsk Region in 2010–2013 helped identify a number of problems in the development of territorial self-government as well as present and describe four models of interaction between municipal authorities and local communities: *parallel coexistence*, *information support*, *mercantilism*, and *cooperation*. In addition, the article contains specific proposals for the development of territorial self-government in the region under study.

Keywords: *territorial public self-government, neighbouring community, local government, municipal authority, matters of local significance, public participation.*

Контактная информация:

адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Новгородский, д. 8;
e-mail: decabr7@mail.ru