Р.Р. Хайдаров

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МОНОПРОМЫШЛЕННОМ ГОРОДЕ

ХАЙДАРОВ Рамис Рамилович – кандидат социологических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента Нижнекамского филиала Казанского государственного технического университета им. А.Н. Туполева (e-mail: ramis-nk@rambler.ru)

Аннотация. *Одной из форм участия населения в местном самоуправлении является территориальное общественное самоуправление. Исследования показывают, что без передачи части властных полномочий территориальным советам общественного самоуправления их полноценное становление невозможно. Преимущество структур ТОС как связующего звена между муниципальными органами власти и населением практически не используется из-за неудовлетворительного правового и финансового обеспечения.*

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, муниципальная реформа, монопромышленный город, муниципальные органы власти.*

Формирование системы территориального общественного самоуправления (ТОС) в субъектах Российской Федерации началось в конце 80-х гг. и расширилось до масштабов серьезного социально-политического фактора.

В муниципальном образовании форму ТОС «Город Нижнекамск» выбрали для себя до проведения муниципальной реформы 15% горожан, в ходе ее реализации – 9% горожан. ТОС в городе осуществляется непосредственно населением через собрания и конференции граждан, а также с помощью созданных в каждом микрорайоне города (а их 31) территориального совета общественного самоуправления. Совет работает на основе устава. Знают ли жители микрорайонов о деятельности территориальных советов общественного самоуправления? Результаты исследования по этому вопросу приводятся в табл. 1.

Опрос показал, что в 2005 г. только 37% горожан в той или иной степени были информированы о деятельности территориальных советов общественного самоуправления, остальные 63% практически не знают об их деятельности. Однако на следующий год цифры изменились – информированными стали уже 44% горожан. Низкой уровень информированности населения о деятельности ТОС в разных регионах Российской Федерации отмечают и другие социологи. Согласно проводимым в Пермской области

исследованиям, население не только не участвует в деятельности ТОС, но и не знает о его существовании на территории своего проживания[1]. В некоторых городах России существуют «липовые» комитеты общественного самоуправления[2]. На низкий уровень информированности населения о такой форме общественного самоуправления указывает Т.В. Сабирова. Несмотря на то что исследования проводились до муниципальной реформы в Российской Федерации, ситуация начала меняться в лучшую сторону. Уровень информированности населения о работе ТОС в Нижнекамске в 2008 г. увеличился до 62%. Этому способствовало придание ТОС статуса юридического лица, расширение его прав и полномочий.

Таблица 1

Уровень информированности горожан о деятельности территориальных советов общественного самоуправления

(в % от числа опрошенных)

Уровень информированности	Июнь 2005 г.	Октябрь 2006 г.	Сентябрь 2008 г.
Очень хорошо	3	3	7
Хорошо	7	11	14
Удовлетворительно	27	30	41
Плохо	56	48	31
Очень плохо	7	8	7

Отсутствие информации о работе ТОС, где отрабатываются первичные навыки участия гражданина в общественных делах, решаются многие жизненные вопросы, затрагивающие интересы людей, не способствует развитию одной из форм участия горожан в местном самоуправлении.

Результаты исследования мнения горожан и председателей ТОС о проблематике местных вопросов, находящихся в их компетенции, обобщены в табл. 2.

Таблица 2

Направления работы совета территориального общественного самоуправления

(в % от числа опрошенных)

Направления работы	Жители	Председатели ТОС
Обеспечение и охрана общественного порядка	59	31
Социальная поддержка малоимущих в микрорайоне	52	69
Контроль санитарного состояния территории	47	65

[1] См.: *Антипьев, А.Г.* Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. – Пермь, 1999. – С. 82.

[2] См.: *Левчик, А.Д.* Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования. – 2002. № 2. – С. 32.

Окончание табл. 2

Уборка территории и чистота улиц	41	13
Адаптация населения к реформе ЖКХ	33	51
Проведение массовых мероприятий в микрорайоне	27	69
Взаимодействие с предпринимателями микрорайона	25	75
Представительские функции	16	48
Оперативное управление нежилыми помещениями	15	27

Территориальное общественное самоуправление – наиболее близкая горожанам форма осуществления местного самоуправления и выступает связующим звеном между горожанами и органами местного самоуправления. Поэтому ТОС как социальная организация, по мнению большинства горожан и председателей территориальных советов общественного самоуправления, должна оказывать социальную поддержку малоимущим. Эта проблема становится еще более актуальной в условиях кризиса. Уже в ходе муниципальной реформы эту позицию поддержали на 10% больше горожан, но говорить о высокой эффективности ТОС в решении социальных задач, на наш взгляд, пока рано.

Принципиально отличаются их мнения по организации досуга: если за проведение массовых мероприятий в микрорайоне высказались 69% председателей территориальных советов общественного самоуправления, то большинство горожан не видят роли ТОС. В этом и их позиция не изменилась в ходе проведения муниципальной реформы.

ТОС как хозяйствующий субъект, входящий в систему местного самоуправления, по мнению большинства горожан и председателей территориальных советов общественного самоуправления, должен исполнять решения, принятые на собраниях. При этом их позиции во многом совпадают: адаптация населения к реформе ЖКХ, контроль санитарного состояния территории в ходе реализации муниципальной реформы. Количество горожан, поддерживающих эти позиции, увеличилось на 8%.

Принципиально отличается их мнение по таким местным проблемам, как взаимодействие с предпринимателями микрорайона. В этом больше заинтересованы председатели территориальных советов общественного самоуправления, чем горожане, так как ТОС не имеет своей финансовой базы и всегда выступает в роли просителя. В решении таких местных проблем, как обеспечение и охрана общественного порядка, благоустройство территории микрорайона, наоборот, больше заинтересованы горожане, хотя при этом их взгляды в ходе проведения муниципальной реформы несколько изменились. В ходе проведения муниципальной реформы, по данным исследований, на 9% увеличилось количество горожан, считающих необходимым уделять больше внимания проблеме содержания жилищного фонда.

ТОС как посредник между жителями и органами местного самоуправления (так считают 48% председателей территориальных советов обществен-

ного самоуправления) должны выполнять представительские функции. В отличие от них горожане считают, что нужно меньше всего заниматься представительскими функциями. При этом их позиция не изменилась в ходе реализации муниципальной реформы в Республике Татарстан.

Кроме того, 7% председателей ТОС отметили самостоятельно, что обязаны заниматься всеми вопросами жизнеобеспечения населения, 10% – должны осуществлять контрольные функции.

Анализ деятельности ТОС в России, как отмечает В.Н. Бондарь, позволяет выделить три модели:

1) ТОС как социальная организация, в задачи которой входит помощь малообеспеченным слоям населения; организация досуга;

2) ТОС как посредник между жителями и властями;

3) ТОС как хозяйствующий субъект[1].

В зависимости от цели создания и опыта реализации ТОС в регионах Российской Федерации и муниципальных образованиях превалируют тех или иные функции в деятельности ТОС.

Согласно новому положению «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления и порядке регистрации устава территориального общественного самоуправления города Нижнекамска», принятом 5 июня 2008 г., права ТОС существенно расширилось. Так, органы местного самоуправления Нижнекамска могут передавать органам территориального общественного самоуправления по договорам часть своих полномочий; могут предоставлять на договорной основе органам территориального общественного самоуправления помещения для осуществления их деятельности, материальные и финансовые средства[2].

Результаты исследования проблематики обращений жителей города в ТОС приводятся в табл. 3.

Преобладающей проблемой в обращении горожан в ТОС является в первую очередь социальная поддержка малоимущих, т. е. жителями города ТОС рассматривается как социальная группа, но в решении этой проблемы у них нет финансовых возможностей. Следующие по важности проблемы – это непосредственное исполнение различных работ по благоустройству территории, охрана общественного порядка, адаптация населения к реформе ЖКХ, контроль за санитарным состоянием территории

[1] См.: *Бондарь, В.Н.* Регулирование деятельности ТОС федеральным законодательством // Территориальное общественное самоуправление: демократия, политика, власть : сборник трудов Третьей ежегодной всероссийской конференции. – М., 2002. – С. 17 – 18.

[2] См.: Положение о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления и порядке регистрации устава территориального общественного самоуправления города Нижнекамска от 5 июня 2008. № 15 // Ленинская правда . – 2008. – 21 июня. – С. 3–4.

и меньше всего оперативное управление нежилыми помещениями. Иными словами, ТОС рассматривается горожанами как хозяйствующий субъект, входящий в систему местного самоуправления. Реже всего граждане обращаются в ТОС по поводу представления их интересов в органах местного самоуправления, т. е. горожанами ТОС пока не рассматривается как посредник между жителями и властями. Они хотят, чтобы местные органы власти взаимодействовали с ними напрямую.

Таблица 3

Проблемы, по которым обращаются к председателям ТОС жители микрорайонов

(по мнению председателей ТОС)

Проблемы	В % от числа опрошенных
Социальная поддержка малоимущих в микрорайоне	86
Обеспечение и охрана общественного порядка	82
Адаптация населения к реформе ЖКХ	72
Контроль за санитарным состоянием территории	69
Уборка территории и чистота улиц	51
Проведение массовых мероприятий в микрорайоне	41
Взаимодействие с предпринимателями микрорайона	37
Представительские функции	27
Оперативное управление нежилыми помещениями	17

Председатели ТОС сами отметили и другие проблемы, по которым обращались к ним горожане. За различного рода консультациями – 3%; за выдачей разного рода справок – 4%; по поводу трудоустройства – 7%.

Функция ТОС как хозяйствующего субъекта отражена и в уставе муниципального образования «Город Нижнекамск». Так, согласно ч. 9 ст. 18, ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора с исполнительным комитетом города с использованием средств бюджета города.

Таким образом, функции ТОС могут быть разнообразными: ТОС может одновременно играть роль общественной организации, хозяйствующего субъекта, кооператива, благотворительной организации, выполнять представительские функции, обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях граждан.

Подавление местной инициативы, консервация процесса принятия управленческих решений на уровне какого-то одного «главного» центра притяжения власти объективно сдерживает развитие местного самоуправления.

Анализируя формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, отметим, что преимущество и возможности ТОС как связующего звена между муниципальными органами власти и населением на территории монопромышленного города практически не используются в первую очередь из-за неудовлетворительного финансового обеспечения. С принятием нового положения о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления и порядке регистрации устава территориального общественного самоуправления города Нижнекамска это положение должно измениться[1].

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливается Нижнекамским городским Советом по предложению населения, проживающего на данной территории. Устав территориального общественного самоуправления регистрируется также городским Советом. Органы территориального общественного самоуправления подконтрольны исполнительному комитету города Нижнекамска в использовании бюджетных средств и муниципального имущества, переданных им на основании заключенных договоров. Органы ТОС представляют отчеты об использовании средств местного бюджета и муниципального имущества в порядке и сроки, установленные договором. Кроме того, органы местного самоуправления Нижнекамска могут передавать органам ТОС по договорам часть своих полномочий.

Как показывает опыт, наиболее эффективной работа территориальных советов общественного самоуправления оказывается в случае делегирования им части полномочий муниципальных органов власти. Если совет ТОС способен решать конкретные вопросы отдельных граждан, связанных, в основном, с социальной защитой, то за ним признается определенный авторитет.

Как отмечается в докладе Министерства регионального развития РФ о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. в ряде субъектов Российской Федерации территориальное общественное самоуправление находится на достаточно хорошем уровне развития[2].

Для повышения значения ТОС в осуществлении местного самоуправления по опыту работы комитетов территориального общественного са-

[1] См.: О порядке организации осуществления территориального общественного самоуправления и порядке регистрации устава территориального общественного самоуправления города Нижнекамска от 5 июня 2008. № 15 // Ленинская правда. – 2008. – № 120. – С. 2–4.

[2] См.: Доклад Министерства регионального развития РФ о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 3. – С. 38.

моуправления целесообразно, чтобы органы ТОС привлекались к решению вопросов об отводе земель, утверждению планов строительства, составлению планов социально-экономического развития города. Они могут выступать с правотворческой инициативой в городском Совете, содействовать в развитии сферы услуг, социальной поддержки малоимущих в микрорайоне и оказания содействия в работе социальных служб города, благоустройстве дворов и спортивных площадок, проведении массовых дворовых праздников, поддержании создания советов старших по домам.

Список литературы

Антипьев, А.Г. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. – Пермь, 1999.

Бондарь, В.Н. Регулирование деятельности ТОС федеральным законодательством // Территориальное общественное самоуправление: демократия, политика, власть : сборник трудов Третьей ежегодной всероссийской конференции. – М., 2002.

Левчик, А.Д. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования. – 2002. – № 2.

© Хайдаров Р.Р., 2009

М.Л. Панарина

ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ В ИССЛЕДОВАНИИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

ПАНАРИНА Мария Леонидовна – соискатель кафедры теории и практики управления Уральской академии государственной службы (Екатеринбург) (e-mail: marialp@yandex.ru)

Аннотация. *В статье выдвигается и обосновывается идея существования нескольких основных методологических подходов к изучению социальной реальности, которые особо ярко проявляются в исследованиях качества государственных и муниципальных услуг: академический, управленческий, социально ориентированный, административный.*

Ключевые слова: *государственные услуги, исследование, социальная реальность.*