В.А. Корнилович

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В результате проведения административной реформы местные сообщества в провинциальных городах России так и не стали активными участниками социальных отношений, связанных с процессом самоорганизации населения и участия граждан в планировании социально-экономического развития территории, реформе жилищно-коммунального хозяйства и т. д. Несоответствие продекларированных в начале реформ принципов местного самоуправления его реальному состоянию в настоящее время дает основание полагать, что методы и приемы управления развитием всей системы местного самоуправления и территориального общественного самоуправления (ТОС), в частности, оказались неадекватны принципу субсидиарности, партисипативному управлению в системе государственного устройства.

Баланс между теоретическим обоснованием и практикой становления системы территориального общественного самоуправления, управления и самоуправления в современной российской социологии рассматривается в пределах оптимизации государственного и общественного управления и развития институтов гражданского общества. За рамками предмета социологических исследований остается группа проблем, связанных с развитием и функционированием местного сообщества в границах ТОС.

В сложившейся практике понятием «самоуправление» принято обозначать устойчивый тип социального образования или общественных отношений. Местное сообщество – объективно существующий способ организации совместной жизнедеятельности населения, возникающий в силу потребностей проживающих на определенной территории людей взаимодействовать друг с другом, объединять свои усилия для решения общезначимых проблем[1]. В нашем рассуждении мы исходим из того, что общим элементом обоих понятий является способ организации взаимодействия социальных субъектов. С этой позиции процесс формирования территориального общест-

[1] См.: *Сейко А.П.* Механизмы функционирования и проблемы развития муниципальных социумов провинциальных регионов России в конце XX – начале XIX века (на примере Алтайского края). Барнаул, 2005. С. 12.

венного самоуправления представляется как изменение способов взаимодействия входящих в него социальных субъектов. Результат процесса определяется как мера включенности человека, общественных объединений, органов ТОС в сферу совместного жизнеосуществления.

Направленность деятельности органов ТОС определяется как мобилизация активности населения для решения общезначимых проблем, формирование ответственности жителей за развитие территории, т. е. внедрение соответствующих социальных практик на уровне местного сообщества[1].

Переход на технологическое управление, тиражирование социальных технологий включения населения в процесс подготовки и принятия решений (партисипативное управление) зависит от степени готовности социальных субъектов (жителей микрорайонов, сотрудников органов ТОС) к использованию социальных технологий в определенном социальном пространстве.

Мы выделяем комплекс факторов, оказывающих существенное влияние на процесс организации взаимодействия социальных субъектов:

– проявленная специфика стратегий управления советов ТОС и органов муниципального образования;

– механизм конструирования значимых для развития местных сообществ проблем (воспринимаемых на индивидуальном и групповом уровне);

– существующие представления жителей о границах своего сообщества, о роли объединений в управлении;

– эффективность коммуникаций и уровень информированности в рамках ТОС.

Анализ практики формирования взаимосвязей внутри местного сообщества был проведен на основе данных социологического исследования[2]. Эмпирические данные позволяют внести некоторые

[1] См.: *Корнилович В.А.* Представительство интересов на местном уровне и лоббирование общественных интересов //Демократизация и перспективы развития международного сотрудничества: Сборник материалов международной научно-практической конференции 21– 22 марта 2003 г. Омск, 2003. С. 57 – 62.

[2] В октябре – ноябре 2005 г. в Барнауле были обследованы четыре микрорайона, имеющие статус ТОС с утвержденными и зарегистрированными уставами. Генеральная совокупность – 62 тыс. жителей и 60 членов советов ТОС. Опрошено 900 жителей микрорайонов. Выборка районирована по типу жилья и равномерно охватывает территории микрорайонов. Репрезентативность по полу, возрасту, образованию обеспечивалась после анкетирования посредством формирования подвыборок. С учетом коррекции выборки, выбраковки отдельных не полностью сформированных анкет обработано 822 анкеты. Для

уточнения в характеристику диспозиционного состояния, т. е. готовности населения быть активным участником территориального общественного самоуправления.

Демонстрируемое в ответах респондентов отношение к ТОС не подтверждается реальной гражданской активностью жителей микрорайонов: 80% жителей утверждают, что ТОС развивает чувство хозяина, повышает ответственность за качество жизни, позволяет контролировать работу районной администрации и лишь 20% респондентов выступали с соответствующими инициативами и 27% участвуют в ремонтах своих подъездов, конкурсах «Лучший двор» и т. п. Речь идет скорее об умозрительных желаниях, чем о фактах социальной жизни.

Для членов советов ТОС пассивность населения – главная причина конфликтов с жителями. Треть членов советов отметила, что причина конфликтов – принуждение к исполнению решений совета.

Таблица 1

Решения схода, конференции, собрания ТОС, согласно закону, являются обязательными для жителей, если в нем приняло участие более половины его жителей (50 + 1), т. е. 49% могут быть против конкретного решения.

Как бы вы поступили в случае несогласия с решением собрания, схода, конференции?

Варианты ответа	2005 г.
Подчинился общему решению	53,3
Я бы игнорировал это решение, заставить его исполнять меня не смогут	7,3
Я бы требовал нового схода, собрания для поиска консенсуса (согласия), компромисса	16,7
Затрудняюсь ответить	21,9
Другой вариант (допишите)	0,9

Распределение ответов в таблице 1 позволяет уточнить стратегию поведения жителей: подчинение и игнорирование решений (53,3% и 7,3% соответственно), что можно отнести к пассивным формам выражения отношения к действительности, лишь 16,7% респон-

уточнения позиции жителей по отдельным вопросам проведены уличные интервью (N = 236). Для замера фоновой гражданской активности на соседней территории методом стандартизированного интервью использована случайная выборка (N = 200). Автор проекта В.А. Корнилович (грант фонда «Хамовники» (Москва). Проведение исследования: канд. филос. наук, доц. В.И. Золотов, доц. Ю.Н. Татаркина.

дентов настроены действовать и отстаивать свою позицию. Таким образом, тех, кого члены советов ТОС отмечают в качестве конфликтной группы, могут стать активными участниками подготовки и принятия решений, в то время как ориентация в организации деятельности на тех, кто готов подчиниться, может быть не оправдана. В данном случае изначально оказалась перевернута структура приоритетов: сначала вовлечение в совместную работу, а на более высоком уровне развития активности, сформированности отношений ответственной зависимости, появления способности общественного мнения предъявлять требования к отдельным членам сообщества возможно более масштабное продвижение принятых решений.

Результаты исследования отражают практическое оформление в представлениях респондентов хозяйственно-экономических функций ТОС: 66,1% жителей среди значимых для них функций отметили контроль благоустройства территории, 60% – организацию субботников, 51,7% – помощь детским садам, школам, благотворительным организациям, что свидетельствует о социально-бытовой направленности деятельности ТОС. Набор приоритетов в деятельности ТОС, сформулированный жителями, демонстрирует, что внимание населения обращено на практические внутренние стороны жизни местного сообщества, а значит, связываются с ответственностью индивидов и групп за окружающую их и создаваемую ими коллективную реальность – личное и совместное существование.

В отличие от рядовых жителей, мнение членов советов ТОС относительно функций и приоритетов деятельности демонстрирует ориентацию на внешнее среду: 84,3% членов советов считают целесообразным передать некоторые полномочия районных органов управления в компетенцию ТОС; 62,7% заявили о необходимости участия ТОС в разработке и реализации программ социально-экономического и культурного развития района и города; 29,4% считают, что законодательное расширение полномочий ТОС будет стимулировать гражданскую активность жителей микрорайонов. Необходимость и цель повышения квалификации объясняется ими расширением функций, в частности, переходом к обеспечению коммунальными услугами жителей ТОС в качестве управляющей компании (72,5% респондентов) и созданием товариществ собственников жилья, кондоминиумов (33,3%). На практике органы ТОС стремятся подменить административные органы, что не соответствует задачам территориального общественного самоуправления.

Положительно деятельность советов ТОС оценивают те жители, кто участвует в работе ТОС (члены советов ТОС, старшие по дому, по подъезду, пенсионеры, выходящие на субботники, сходы и конференции), и наоборот, пассивные жители дают нейтральные или отри-

цательные оценки. Сами члены совета ТОС дали оценку собственной активности выше средней.

Таблица 2

Оцените в баллах гражданскую активность жителей микрорайона

Варианты ответа	Жители микрорайонов, охваченных ТОС	Члены советов ТОС	Жители пограничных территорий, не имеющих советов ТОС
Собственная активность	2,7	4,0	2,6
Активность своих соседей	2,4	3,0	2,6
Активность жителей соседних домов	2,6	2,9	2,4
В целом жителей ТОС	2,3	2,9	-

Как видно из представленной таблицы, независимо от наличия органов ТОС на определенной территории, показатели фоновой, не стимулированной со стороны активности, практически равны. Можно сказать, что эффективность ТОС зависит в основном от энтузиастов, их настойчивости и опытности (высокая, по сравнению с другими, оценка собственной активности в 4,0 балла) и не определяется общим уровнем гражданской активности. В действительности на уровне местного сообщества отсутствует организационное начало, в некоторой степени условия для реализации потенциала жителей. В этом может заключаться ошибка многих территорий по формированию органов ТОС: создана организационная структура, но отсутствует сущность самоуправления, обеспечивающего вовлечение населения в процесс подготовки, принятия и реализации решений по вопросам местного значения.

Уровень обеспечения информацией жителей, по мнению членов советов ТОС, достаточно высок: самый надежный канал – старшие по дому (80,4%). Почти 60% членов советов убеждены в надежности такого канала, как сходы и собрания по месту жительства. На третьем месте – информационные стенды и объявления. У рядовых жителей мнение существенно отличается: лишь 16,5% респондентов получили информацию на собраниях и сходах, 54,3% – от старших по подъезду и дому, 33,6% – из объявлений совета ТОС. Результаты интервью позволили зафиксировать, что уровень информированности и участия зависит от близости проживания к месту размещения совета ТОС. Сложившееся расхождение в оценке каналов распространения информации жителями и членами советов ТОС в результате

привело к использованию слабо эффективных каналов информации и методов ее распространения.

В ответах респондентов проявилось рассогласование представлений о масштабах отдельной проблемы и зоны ответственности за ее решение органов местного самоуправления и советов ТОС.

Таблица 3

Укажите, пожалуйста, наиболее значимые, актуальные для вашего микрорайона проблемы. (Сумма больше 100%, поскольку допускался выбор нескольких вариантов ответа.)

Варианты ответа	Жители	Совет ТОС
Борьба с правонарушениями подростков, молодежи	25,2	39,2
Распространение и употребление наркотиков	25,7	35,3
Пьянство	30,3	33,3
Пассивность жителей микрорайона	46,1	41,2
Детская безнадзорность	20,2	23,5
Рост числа малообеспеченных граждан, которым не до самоуправления	26,4	31,4
Дефицит материальных, финансовых средств для реализации функций Совета микрорайона	31,4	35,3
Быстрое старение жилого фонда	34,5	39,2
Другой вариант	0,2	0,0

В перечне наиболее значимых проблем (табл. 3) респонденты указывают те, которые выходят за рамки компетенции ТОС, и их решение не зависит от усилий населения, например, старение жилого фонда, борьба с правонарушениями, распространение наркотиков и т. п. Ветераны войны и труда далеко не всегда могли точно сообщить, кто с ними работает: то ли светы ТОС, то ли районные комитеты ветеранов, то ли соответствующие подразделения районных администраций.

Кроме того, отсутствие у абсолютного большинства жителей конфигурации базовых идентичностей со своей территорией проживания значительно ограничивает возможности формирования представлений о корпоративных интересах, понимания проблем конкретной территории. Это существенно скорректирует временной параметр институциализации всей системы самоуправления.

Представленная на основе анализа эмпирических данных характеристика диспозиционного состояния социальных субъектов позволяет сформулировать некоторые выводы относительно структурированности социального пространства и возможностей использования социальных технологий в практике территориального общественного самоуправления.

Во-первых, установка деятельности органов местного самоуправления на перераспределение полномочий сверху вниз проявилась в специфической особенности органов ТОС – компенсации дисфункции и недоработок муниципальных служб и органов управления. Но чем лучше будут работать муниципальные службы, тем меньше будет проявляться потребность в ТОС у жителей города.

Во-вторых, конструирование проблем на уровне местного сообщества происходит под влиянием внешних факторов (СМИ, выступления политиков и т. д.); органы ТОС исключены из процесса формирования представлений жителей о проблематике развития территории.

В-третьих, противоречия в действиях социальных субъектов на уровне местного сообщества, низкий уровень коммуникаций являются следствием неструктурированности социального пространства, что создает препятствия для применения социальных технологий в мобилизационной деятельности органов ТОС; потребуется проведение дополнительных работ.

Выявленные несоответствия теоретической модели местного самоуправления практике управления развитием и функционирования территориального общественного самоуправления позволяет сформулировать практические рекомендации по содержанию, приоритетам деятельности органов ТОС и подготовке основы для социального проектирования развития территории.

1. Структура выстраивания хозяйственных отношений на основе нормативно-правовых актов федерального и муниципального уровня и методологических установок (принцип субсидиарности, партисипативное управление) должна быть следующей: ТОС определяет возможный уровень ответственности за решение вопросов местного значения исходя из экономического и социального потенциала конкретной территории. Районные органы власти берут на себя те функции, которые не может выполнить ТОС на своей территории. Таким образом обеспечивается дифференцированный подход к социально-экономической поддержке территорий для решения вопросов местного значения, определяются точные результаты деятельности ТОС и районной администрации, эффективность вложения финансовых средств, использования фондов выравнивания бюджетной обеспеченности для развития территории.

2. Институциональное формирование системы ТОС на муниципальном уровне предполагает использование ими имеющегося на территории ресурсного потенциала и создание соответствующего хозяйства с развитой социально-экономической инфраструктурой. В то же время ТОС должны быть вовлечены в процесс перераспределения ресурсов с использованием механизмов: включение в бюджет муниципального образования на основе бюджетирования, ори-

ентированного на результат, муниципальный заказ, гранты, фонды местного сообщества и т. п.

3. С точки зрения коллективных действий социальные проблемы местного сообщества – это конструкции, возникающие в результате коллективного определения каких-либо ситуаций в качестве проблемных. В этом контексте приоритет в организационной работе на уровне муниципального образования и ТОС отдается выработке форм конструирования социальных проблем и принятия их большинством членов сообщества. Доступными для ТОС формами конструирования являются: собрание, сход, опрос общественного мнения, социальные технологии, общественная экспертиза, процедуры согласования и др. Сам процесс конструирования обеспечит высокий уровень информированности и интенсивность коммуникаций жителей.

4. Деятельность органов ТОС должна быть сосредоточена на вовлечении населения в процесс подготовки и принятия решений по любым вопросам жизнеосуществления данной территории. Потребность ТОС может быть сформулирована как получение и внедрение социальных технологий работы с населением: а) социальное проектирование; б) общественно-активные школы; в) социальные аниматоры[1].

Например, в системе социальных аниматоров работа внутри местного сообщества выглядит следующим образом: социальные аниматоры организуют небольшие группы соседей и занимаются решением локальных проблем в рамках соседского сообщества. Тогда проведение более масштабных инициатив на уровне ТОС будет опираться на организационную структуру. Стимулирование развития самоорганизации со стороны органов муниципальной власти будет происходить как точечное управление, организация стимулирующих мероприятий. Эффект – аккумулирование событий, вытекающих из первичного действия социальных аниматоров, органов ТОС, накопление ресурсов внутри местного сообщества. Повторяющиеся действия, локализованные в одном пространственно-временном контексте, способствуют тому, что они становятся упорядоченными и стандартными, пригодными для тиражирования.

Предложенные механизмы организационного и информационного управления активностью населения позволяют разрешить социальные противоречия, достаточно сильно проявившиеся в практике развития территориального общественного самоуправления. Под-

[1] Сравнительный анализ моделей формирования социального пространства см.: *Корнилович В.А.* Социальный механизм воспитания в условиях трансформации российского общества (технология «Импульс»). Барнаул, 2003.

готовка сотрудников органов ТОС, муниципальных служащих к использованию социальных технологий на уровне местного сообщества позволит перейти к социальному проектированию развития территориального общественного самоуправления, стандартизировать и тиражировать эффективные приемы управления.

Для социологов важной становится оценка реакции жителей местного сообщества на проявившиеся в обществе идентичности и разработка конкретных управленческих решений муниципального уровня по использованию потенциала самоидентификации населения для развития и функционирования самоуправления.