ных системах / под общ. ред. С.Н. Сильвестрова. – М.: Издательство ЛКИ, 2008.

© Местников А.А., 2011

М.В. Балашова

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

БАЛАШОВА Мария Владимировна – ассистентка кафедры теории, истории государства и права и политологии Рязанского государственного университета им. С.А.Есенина (г. Рязань) (e-mail: balaschovam@yandex.ru)

Аннотация. *Анализу подвергаются основные вопросы современного состояния и тенденций развития территориального общественного самоуправления (ТОС) как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления и структуры гражданского общества.*

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, муниципальная политика, общественное участие, органы местного самоуправления.*

Изучение участия населения в местном самоуправлении (МСХ) и конкретных форм такого участия для политических исследований – это сравнительно новый материал. Преимущественно преобладают работы, посвященные муниципальным выборам. Настоящая статья связана с формой неэлекторального участия – территориальным общественным самоуправлением или расхожей аббревиатурой ТОС. Сложность данного предмета изучения, как и всех проблем участия, заключается в его междисциплинарном характере.

Важность и своевременность изучения заявленной темы обусловлена двумя обстоятельствами. Во-первых, постреформенное состояние института местного самоуправления в России, в том числе эффекты реформы, связанные с общественным участием, нуждаются в анализе и прогнозировании. Во-вторых, современный политический процесс России свидетельствует об изменениях в гражданской среде. Динамика гражданских инициатив становится важной публичной темой, наполняющей текущую политическую повестку. На этом фоне проблематика гражданской самоорганизации на местах также актуализируется.

Как на теоретико-методологическом уровне объясняется роль и место населения в реализации местного самоуправления? В научной литературе это объяснение нашло отражение в концепции общественно-властного дуализма местного самоуправления[1]. В ее рамках подчеркивается паритет властного и общественного начал в реализации идеи самоуправления на местах. Дуальность МСУ – это синтез самостоятельности местной общины в местных делах и реализация управленческих, властных функций на местном уровне. В рамках данной концепции важнейшей ценностью являются демократические начала муниципальной власти. Она императивно ставит вопрос о новых формах участия граждан в управлении делами общества на местном уровне. Но в то же время речь идет о поиске и поддержании баланса между общественным участием и властным администрированием, самоуправленческими и управленческими механизмами, не допуская утрирования ни того, ни другого. Описанные свойства – это искомая теоретическая модель МСУ. На деле поиск баланса сопровождается конфликтами и острыми противоречиями между общественными и властными субъектами. Здесь же подчеркнем, что для понимания природы местного самоуправления важно обратить внимание на властно-политическую составляющую муниципальной организации. Объясняя природу местного самоуправления как субъекта политического пространства, отмечается, что основная функция муниципальной политики – распределительная, из которой рождается конфликт интересов и борьба за власть[2]. Местное самоуправление структурирует локальное политическое пространство, которое определяется как система отношений, складывающаяся по поводу местной власти между политическими субъектами в местном сообществе. К таким субъектам относятся органы местного самоуправления, партийные и общественные организации, СМИ, лобби, политические лидеры, а также региональные власти и даже центральные власти. Однако роль местного самоуправления в политической системе остается малоизученной и нераскрытой[3]. Отмечается существенное преобладание формально-правовой логики[4]. Однако, бесспорно, есть серьезные научные работы, сфокусированные на политических процессах в местном самоуправлении. Их авторы задают импульс развитию муниципальных исследований как самостоятельного направления политической науки (см. защищенные исследования В.Д. Нечаева, Т.Г. Голубевой, работы Е.С. Шоминой).

---

[1] *Медведев, Н.П.* Политическая регионалистика. – М.: Изд. дом «Альфа-М», 2005. – С. 239.

[2] См.: *Савельев, А.И.* Местное самоуправление как субъект политического пространства // Регионология. – 2009. – № 2 (67). – С.68.

[3] См. там же.– С.66.

[4] См.: *Рыженков, С.* Перспективы развития политического анализа реформы местного самоуправления [Электронный ресурс]. Режим доступа http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN2/14.htm.

Обобщение современного научного дискурса по вопросам местного самоуправления в России, а также теории и практики развития гражданского общества позволили сформулировать следующий тезис: местное самоуправление является важнейшим аспектом становления и развития гражданского общества в России, а основным каналом гражданской активности являются формы участия населения в местном самоуправлении. Таким образом, следует констатировать взаимное проникновение идей МСУ и гражданского общества. Также для понятийной определенности в вопросах общественного самоуправления важными являются разработка понятия «общественное участие» и широко представленная в зарубежной традиции МСУ концепция соседских сообществ (*community*)[1].

Становление практических моделей форм участия населения в МСУ в современной России следует рассматривать в связи с реализацией муниципальных реформ. При этом важнейшими факторами оформления институционального дизайна местного самоуправления оказываются состояние политической системы в целом и логика выстраиваемых отношений «центр – регионы». Предлагается следующая периодизация муниципального реформирования в современной России – с конца 80-х гг. по 1995 г., с 1995 г. по 2000 г., с 2000 г. по настоящее время. Разные политические ситуации, в которых вызревали эти этапы, позволяют делать вывод о разных концепциях реформирования института российского местного самоуправления на разных этапах.

Но современном этапе реформирования (с 2000 г.) ключевым событием для муниципальной России стало принятие и поэтапное вступление в силу ФЗ-131. При этом важно учитывать политические условия вызревания и реализации реформы. На настоящем этапе в условиях «централизованного» федерализма происходит трансформация роли местного самоуправления в направлении большей централизации[2]. Прежняя заинтересованность центра в самостоятельности местного самоуправления заменяется политическим курсом на усиление влияния региональной власти на местное самоуправление в качестве продолжения на местном уровне политики административной «вертикали».

Важно отметить, что главная цель реформы была официально заявлена как создание подлинно самоуправляющейся системы публичной власти низового уровня[3] и касалась темы населения как активного субъекта

[1] *Gusfielf, J.R*. The community. A critical response. N.Y., 1976. Henderson P. Sozial inclusion and citizenship in Europe. The contribution of community development // Opbouweahier, № 5, 1997. 7. *Craig, G*. Social Exclusion and Community Development // Policy for Praxice: Semanar papers for Glasgow: Skottich Community Development Centre. 1994.

[2] См.: *Гельман, В*. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra. – 2007. – № 1(35).– С. 6-18.

[3] См.: Стенограмма выступления Президента РФ Д.А.Медведева на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008 [Электронный ресурс]. Режим доступа http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928

местной жизни. Если сравнить ФЗ-131 в современной редакции и редакцию 1995 г., то в ФЗ 2003 г., обнаруживается существенное увеличение главы о прямом и опосредованном участии населения в МСУ: добавлены новые формы, расширено толкование прежних, при этом текстуально преобладает ст. 27 о ТОС. На наш взгляд, именно вопросы участия населения в местном самоуправлении были призваны стать «визитной карточкой» муниципальной реформы в публичном политическом процессе.

Обратим внимание на определение ТОС, которое прописано в российском законодательстве о МСУ: «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»[1]. ТОС – одна из форм осуществления местного самоуправления непосредственно населением с определенной территориальной локализацией. Однако фактически в сравнении с другими формами участия, указанными в законе, ТОС представляет собой единственную форму, предполагающую самоорганизацию населения на основе общих интересов проживания, имеющую массовый (коллективный) и долгосрочный характер, а также определенную институционализацию взаимоотношений организованного сообщества жителей с органами местной власти. В связи с территориальной природой ТОС важно подчеркнуть, что именно территория проживания остается основой для прочной социальной интеграции граждан.

Направления деятельности объединений ТОС с учетом законодательных рамок (вопросы местного значения) и разного территориального уровня – от подъезда до микрорайона – широкий. Так, Е.С.Шомина выделяет следующие большие блоки проблем, которыми занимаются активисты ТОС[2]: «защита своей территории»; улучшение своей жилой среды; социально-культурная работа; блок проблем по обслуживанию и эксплуатации жилого фонда.

Таким образом, ТОС является самостоятельной формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления, то есть имеет законодательно определенный статус элемента в системе местного самоуправления. При этом рамочные организационные и финансовые основы ТОС регулирует ФЗ-131. Однако, с другой стороны, ТОС – это общественная структура, часто имеющая организационно-правовой статус общественной организации. То есть институционально ТОС оказывается встроенным в систему местного самоуправления, что сближает его с другими формами участия и предусматривает определенное взаимодействие с органами

---

[1] Федеральный закон от 6.10.2003. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – № 202, – 08.10. – 2003.

[2] См.: *Шомина Е.С*. Соседское сообщество – ТОС – МСУ [Электронный ресурс]. Режим доступа http://www.hse.ru/org/persons/67539/index.html.

МСУ, но фактически его сущность связана с реализацией независимых гражданских инициатив как элемента гражданского общества. Такая двойственность предопределяет особый политико-правовой статус ТОС.

Особый статус ТОС в муниципальном политическом процесс формируют следующие факторы:

– легитимность объединений ТОС, которая оказывается выше, чем у представительной власти (строгие требования по кворуму для собраний/конференций ТОС в сравнении с отменой явки на выборах для формирования представительных органов);

– социальные ресурсы ТОС и влияние на формирование общественного мнения на территории;

– коллективные действия, лежащие в основе ТОС, массовый характер субъектности ТОС;

– в целом пограничный, посреднический характер самой формы ТОС между органами власти и населением.

Данные факторы априори предопределяют политический интерес к ТОС со стороны власти. Практика свидетельствует о широком привлечении ТОС к избирательным кампаниям. С учетом этого некоторые исследователи выражают мнение о возможной трансформации роли ТОС из независимых гражданских структур, в подчиненную, встроенную в систему МСУ структуру, или, как отмечает Е.С. Шомина, стремлении власти муниципализировать данные общественные инициативы[1].

Заинтересованность в тематике ТОС стали проявлять партийные, межмуниципальные объединения, главы не только городов, но и регионов. При этом отмечается участившаяся включенность вопросов ТОС в партийную повестку партии «Единая Россия»[2]. Возрастающий интерес наблюдается со стороны межмуниципальных объединений – Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС)[3], Конгресса муниципальных образований. Предполагаем, что в дальнейшем на федеральной площадке или между регионами может наметиться конкуренция вокруг присвоения и «продвижения» темы ТОС.

Рассмотрение некоторых сюжетов, связанных с современным состоянием и развитием ТОС, позволяет сделать следующие обобщения:

состояние сферы местного самоуправления зависит от общесистемных проблем взаимоотношений государства и общества в стране. При этом наиболее рельефно потребность в общественно-властном диалоге проявляется именно на местном уровне,

---

[1] См.: *Шомина, Е.С.* Трансформация модели взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2010. – № 4(10). – С. 86-87.

[2] См.: Материалы к заседанию Социально-консервативного клуба партии «Единая Россия» [Электронный ресурс]. Режим доступа http://www.nirsi.ru/analitic/materials/Razvitie_TOS.pdf.

[3] См.: Материалы совещаний ВСМС [Электронный ресурс]. Режим доступа http://www.vsmsinfo.ru/newshow.html?1406.

вопросы общественного участия в местном самоуправлении позиционируются как цель и «лицо» муниципальной реформы 2003 г., чем объясняется их активное «продвижение» в публичной политике на всем протяжении реализации реформы и до настоящего времени,

из всех форм участия населения в осуществлении МСУ, описанных ФЗ-131, одной из важнейших форм, обладающая политико-правовой субъектностью в муниципальном процессе, является форма ТОС.

важно переосмыслить роль институтов самоорганизации жителей на местах и найти новые решения включения данных институтов в местное самоуправление. Однако поиск механизмов обратной связи и важность соучастия жителей в решении вопросов местного значения сталкиваются со страхами чиновников на местах вокруг усиления гражданских инициатив. Этот вывод получает подтверждение и в связи с рассмотрением формы ТОС.

В заключение отметим, что современный политический процесс в России, связанный с президентством Д.А. Медведева, характеризуется более насыщенной публичной политикой в отношении государственно-общественного взаимодействия, гражданских инициатив и роли НКО. В рамках Послания Президента РФ Федеральному Собранию 30 ноября 2010 г. было отмечено, что важнейшей задачей модернизации в политической сфере является реализуемость современных форм участия граждан в развитии своего города и села, их большое влияние на деятельность муниципальных органов. Продолжением этой мысли стало предложение об участии некоммерческих организаций, пользующихся доверием граждан, в системе оказания государственных социальных услуг. Та же мысль об инфраструктуре включенности граждан и их объединений в местное развитие была обозначена в выступлении Президента РФ на заседании Совета по развитию МСУ 5 октября 2010 года: в само благоустройство дворов и улиц необходимо активней вовлекать самих граждан через товарищества собственников жилья, через структуры местного территориального общественного управления и через так называемые социально ориентированные неправительственные организации. В конце концов очевидная вещь, во всем мире благоустройством во многом занимаются сами граждане, во всяком случае участвуют в этом процессе очень активно и заинтересованно». Значение этого сигнала сложно переоценить: модернизация сознания граждан как уход от иждивенчества в пользу ответственного и деятельного отношения к социальной реальности. Убеждена, что поддержка именно формы ТОС – это создание благоприятных условий на местах для гражданского и добровольческого потенциала населения.

Список литературы

1. *Медведев, Н.П.* Политическая регионалистика. – М.: Изд. дом «Альфа-М», 2005.

2. *Гельман, В*. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra.-2007.-№ 1(35).

3. *Шомина, Е.С*. Трансформация модели взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2010. – № 4(10).

© Балашова М.В., 2011

П.Я. Федотова

МЕХАНИЗМЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ДОЛЖНОЙ МОРАЛИ В ПРАКТИКУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ФЕДОТОВА Полина Яновна – аспирантка кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС (E-mail: fedotova_polinka@mail.ru)

Аннотация. *Раскрывается проблема формирования и развития духовно-нравственных качеств государственных служащих.*

Ключевые слова: *государственная служба, государственные служащие, образ государственного служащего, мораль, доверие граждан к власти, механизмы общественного воздействия.*

В научных трудах по проблемам этики на государственной службе отмечается широта и сложность проблемы нравственного поведения госслужащих. Исследователи признают, что существуют факторы, мешающие проявлению высокой нравственности в среде государственной службы, проблемы этики, и самое главное, способы их решения в одной стране могут разительно отличаться от проблем и решений – в другой.

На наш взгляд, наиболее действенным механизмом общественного воздействия, требующим длительной и сложной работы, является господствующее общественное мнение. Оно в приятии или неприятии определенных поступков человека или коллектива всегда играло важную роль, зачастую определяя выбор личности, отношение к ней или к определенной группе людей, объединенных по различным критериям.

Реформирование государственной службы, и как один из элементов этого реформирования – формирование корпуса высокоморальных, ответственных, профессионально подготовленных государственных служащих, невозможно без политической воли власти. Требования власти, ее конкретные действия, связанные с созданием в обществе всеобщей нетерпимости к тем, кто нарушает нравственные нормы, способны в целом противостоять аморальным проявлениям в обществе и в среде государственной службы.