

УДК 316.33

В. М. Володин, И. Н. Горячев, И. А. Юрасов

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДСКОЙ СРЕДЕ

Аннотация. В настоящей статье анализируются на основе социологических исследований проблемы территориального местного самоуправления в Белгороде, Саранске, Саратове, Пензе, Перми и предлагаются пути их преодоления.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, город, местные проблемы, информированность, удовлетворенность населения, деятельность и активность местного самоуправления.

Abstract. The article analyzes the problems of territorial local self-government in cities Belgorod, Saransk, Saratov, Penza, Perm and the ways of their overcoming on the basis of sociological researches.

Key words: territorial public self-government, city, local problems, awareness, satisfaction of population, local self-government activity and functioning.

В настоящее время особое внимание со стороны властных институтов и гражданского общества уделяется проблеме развития территориального общественного самоуправления (ТОС). В ходе развития ТОС в нашей стране выявляется множество проблем и региональных особенностей.

С целью выявления проблем и особенностей в системе ТОС с 2008 по 2011 г. авторами проводились социологические исследования в Белгороде, Пензе, Саратове, Саранске и других городах. Выбор городов был обусловлен их принадлежностью к типичным регионам Российской Федерации, которым характерны трудности, более или менее часто проявляющиеся в других территориях нашей страны [1, 2].

Социологические исследования начались с анализа вторичной информации. На официальном сайте правительства г. Белгорода проводился социологический мониторинг в виде интернет-опроса по поводу мнения населения о нужности такой формы самоорганизации, как территориальное общественное самоуправление (табл. 1) [3].

Таблица 1

Мнение жителей г. Белгорода о нужности территориального общественного самоуправления (февраль 2011 г.) (в процентах от числа ответивших, $n = 1123$)

Вопрос	Вариант ответа	Количество человек	%
Как Вы относитесь к организации территориального общественного самоуправления?	Считаю продолжением «династии» РЭУ, ТСЖ	294	26,2
	Одобряю	271	24,1
	Категорически возражаю	222	19,8
	Не слышал (не знаю)	198	17,6
	Решение требует общенародного обсуждения	138	12,3

Как видно из опроса, у населения в Белгороде не существует однозначного отношения к территориальному общественному самоуправлению. Большинство относится к нему весьма скептически.

В марте 2010 г. Ассоциацией «Совет муниципальных образований Пензенской области» и кафедрой «Государственное управление и социология региона» Пензенского государственного университета проведен экспертный опрос по теме «Муниципальная реформа и органы территориального общественного самоуправления». Всего в исследовании приняло участие 274 эксперта.

По мнению экспертов, оптимальной формой управления на местах является администрация района (мнение 49,0 %). Данной форме, по результатам опроса, незначительно уступают такие формы территориального общественного самоуправления, как товарищество собственников жилья (45,1 %) и уличные комитеты (35,3 %). По мнению авторов, выбор таких форм организации местного самоуправления вызван тем, что они в первую очередь реализуют важный местный интерес – координацию управления жилищно-коммунальным комплексом, поддержание управления жилищным фондом на должном уровне. На рис. 1 приводятся отдельно результаты ответов депутатов и специалистов администрации, которым было предложено выбрать не более трех вариантов ответа [1, 2].

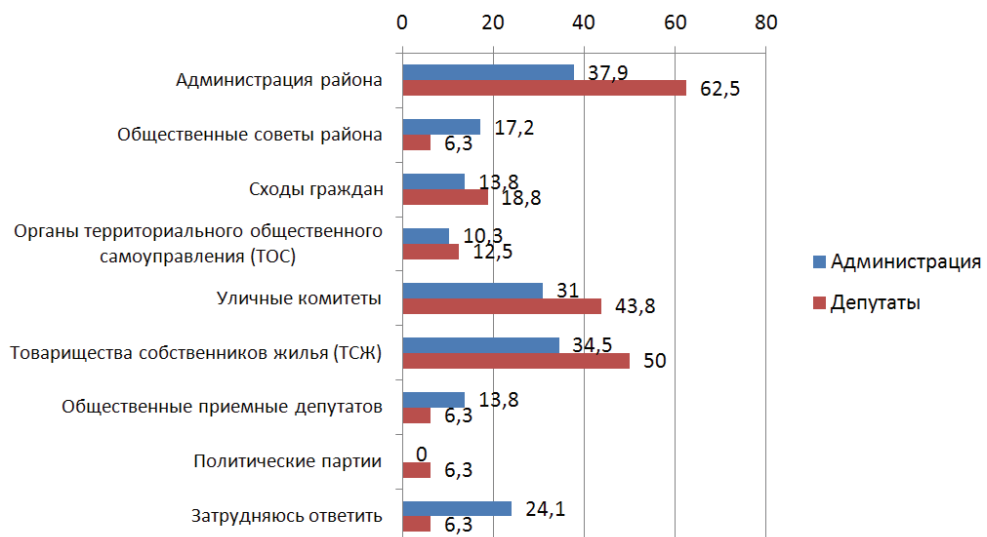


Рис. 1. Распределение ответов экспертов в 2010 г. на вопрос «Какие формы управления на местах Вы считаете оптимальными?» (в процентах от числа ответивших, $n = 274$)

Принятие управленческого решения невозможно без учета общественного мнения. Его тесная связь с интересами жителей приводит к достижению компромиссов интересов, повышению уровня доверия к власти и подлинному социальному партнерству. В то же время отметим, что увеличение числа участников при принятии решений имеет отрицательные особенности – усложнение процесса принятия решений и дополнительные материальные затраты.

В ходе опроса выявлено, что представители власти не учитывают мнение и позиции горожан в вопросах управления муниципальным образованием. Всего 30 % опрошенных экспертов придерживаются противоположной точки зрения. При этом 17,6 % опрошенных ответили, что «управление в муниципальном образовании – это результат согласования внутренних позиций», и лишь 19,6 % затруднились ответить.

«Парето-центр» 13–21 сентября 2008 г. опросил 736 жителей г. Пензы с целью определить основные приоритетные местные проблемы, которыми должны заниматься органы местного самоуправления [4]. В ходе анализа были получены следующие результаты: большинство жителей считают, что муниципальные органы власти занимаются не теми проблемами, которые в первую очередь интересны местному сообществу; 99 % жителей волнует плохое состояние внутривидовых территорий; 76 % отметили в качестве важной проблемы отсутствие горячего водоснабжения; 48 % – плохое состояние жилого фонда [1, 2].

Местные же органы власти выделяют в качестве основных проблем благоустройство территорий (49 %) и восстановление детских площадок (55 %).

Анализ результатов данного опроса показывает, что наблюдается несовпадение пожеланий горожан с направлением работы органов власти. Это подтверждают и другие исследования. 47 % из числа опрошенных жителей Пензенской области считают, что чиновники при принятии решений плохо понимают реалии жизни [5, с. 23].

Положительные примеры развития территориального общественного самоуправления в кластерных регионах показывают то, что многие проблемы развития местного самоуправления успешно решаются самими людьми на местном уровне. Примером может служить ТОС «Лидер» в г. Пензе.

Согласно проекту, разработанному некоммерческим партнерством «Центр развития предпринимательства» (г. Пенза), на территории, ограниченной улицами Плеханова, Кулакова, Бакунина, Пушкина, в 2002 г. создан и зарегистрирован территориальный орган общественного самоуправления – «Лидер» (есть постановление главы города по вопросу закрепления данной территории [6]).

Орган территориального общественного самоуправления «Лидер» охватывает территорию (локальное образование), на которой проживают 8,5 тыс. жителей (из числа которых 54 % пенсионеров) в 27 девятиэтажных домах, двух одноэтажных и двух двухэтажных домах.

На территории ТОС «Лидер» расположены: администрация Ленинского района, почта, отделение банка, школа, детский сад, две парикмахерские, две аптеки, рекламное агентство, агентство недвижимости, супермаркет, магазины. Субъекты предпринимательской деятельности (мини-магазины, парикмахерские) объединены в «Центр развития предпринимательства» (созданный в форме некоммерческого партнерства), который расположен в Ленинской администрации.

С момента создания ТОС «Лидер» были проведены следующие работы:

– установлены счетчики тепловой энергии во всех многоквартирных домах (в тех, которые не задействованы, показания не списываются);

– во всех домах отремонтированы подъезды, установлены новые двери (с кодовыми замками или с домофонами);

- в двух домах выполнена замена тепловых сетей;
- отремонтированы внутриквартальные дороги [5].

Для того чтобы подчеркнуть региональную специфику развития территориального общественного самоуправления, авторами были проведены исследования данного феномена в крупных городах Приволжского федерального округа как наиболее показательного примера каркасного региона. В Республике Мордовии анализ городского самоуправления проводился в Пролетарском районе города Саранска.

В качестве основных направлений деятельности этого органа территориального общественного самоуправления можно выделить:

- работу с населением (разъяснительная работа, рассмотрение жалоб);
- благоустройство территории;
- участие в экспертизе и приемке строительных объектов, прежде всего социальной сферы;
- проведение спортивных мероприятий;
- оказание материальной помощи жителям.

Мероприятия органа территориального общественного самоуправления Пролетарского района регулярно освещаются в новостях местного телевидения, что служит популяризации идеи территориального общественного самоуправления.

Финансирование деятельности органа территориального общественного самоуправления Пролетарского района осуществляется главным образом за счет:

- средств, выделяемых из районного бюджета;
- спонсорских средств, привлекаемых на проведение конкретных мероприятий;
- финансирования по линии ЖКХ.

Согласно уставу органы территориального общественного самоуправления Пролетарского района имеют право на осуществление коммерческой деятельности, однако эта возможность не используется по ряду причин, главные из которых – сложность ее организации и осознаваемая опасность того, что коммерческая деятельность может отвлечь органы от выполнения основных задач и функций. Следует признать, что данная проблема является одной из наиболее острых для органов территориального общественного самоуправления практически во всех субъектах Российской Федерации. Нередки факты «криминализации» деятельности органов территориального общественного самоуправления, активно занимающихся предпринимательством. По этой причине среди исследователей и практиков в сфере местного самоуправления пока не сформировалось единое мнение о целесообразности осуществления данной деятельности органами территориального общественного самоуправления. Мнения экспертов Республики Мордовии во время опроса, проведенного НИИ регионологии при МГУ им. Н. П. Огарева в 2007 г., также разделились: 60 % из них отнесли к предпринимательской деятельности органов территориального общественного самоуправления положительно и отметили, что это позволит территориальным общностям создать основу для решения местных вопросов, но 37 % экспертов считают, что это только отвлекает их от проблем населения [8].

В Перми с 2002 г. действует «Центр социальных инициатив», который оказывает консультационную поддержку местным органам территориального общественного самоуправления. Основными направлениями деятельности организации являются:

- развитие проектного и программного планирования в регионе;
- развитие общественного самоуправления;
- внедрение механизмов оценки и мониторинга социальных проектов и программ;
- социальный аудит [9].

В качестве источников финансирования выступают гранты зарубежных и российских благотворительных фондов, выполнение государственных и муниципальных заказов, коммерческие проекты, консалтинговые услуги.

В июле 2009 г. в Белгороде состоялось заседание регионального правительства, на котором участники совещания ознакомились с работой органов местного самоуправления областного центра по повышению социальной и деловой активности населения. Именно тогда были рассмотрены перспективы внедрения системы органов территориального общественного самоуправления на всей территории области. По итогам этой работы правительством Белгородской области утверждена долгосрочная целевая программа «Повышение социальной и деловой активности населения по месту жительства на 2010–2012 годы».

Цели программы – вовлечение широких слоев населения в общественную жизнь городских поселений, активизация потенциала граждан в решении вопросов местного значения. Для этого уже сейчас создается эффективная система взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления. Программа также позволит обеспечить правовые, финансово-экономические и иные гарантии развития территориального общественного самоуправления в области.

Опрос делегатов на собрании органа территориального общественного самоуправления «Лидер» по вопросу проблем территории проживания (ноябрь 2008 г., 106 человек) и экспертный опрос, проведенный в марте 2010 г. в рамках подготовки круглого стола по теме «Муниципальная реформа и органы территориального общественного самоуправления», выявили проблемы и сложности развития территориального общественного самоуправления в регионах России:

- низкий уровень осведомленности граждан о законодательстве, в частности регулирующем территориальное общественное самоуправление;
- отсутствие или малый резерв активных граждан, с которыми впоследствии можно сотрудничать в разработке и реализации различных программ;
- высокий процент желающих изменить ситуацию к лучшему при отсутствии желания проявлять инициативу [8].

Это свидетельствует о наличии большого потенциала для деятельности территориального общественного самоуправления как организации и комплексного процесса, консолидирующего усилия граждан в решении насущных проблем. Люди больше склонны включаться в организуемые структуры, чем активно формировать разнообразные самоорганизуемые гражданские структуры. Развитие социальной активности в рамках изученных организа-

ций можно считать показательным примером развития территориального общественного самоуправления.

По-разному влияет на активность в участии в территориальном общественном самоуправлении уровень дохода. В ходе исследования были выявлены две группы членов товариществ собственников жилья (ТСЖ): «старые собственники», получившие жилье от государства до 1991 г., и «новые собственники», приобретшие жилье за счет собственных средств и за счет банковских кредитов. Более высокими доходами обладали новые собственники.

Анализируя результаты опроса, представленные в табл. 2, приходим к выводу, что число «новых собственников» составляет 43 %. По мнению авторов, именно ТСЖ из новых собственников станут опорой развития территориального общественного самоуправления. Согласно опросу доход 21–29 тыс. руб. на одного члена семьи является средним для «новых собственников». Люди, доход которых составляет данную сумму, имеют больше времени и желания участвовать в местном самоуправлении.

Таблица 2

Результаты опроса членов организаций территориального общественного самоуправления в регионах России: Пензе, Саратове, Белгороде, Саранске (2010 г.) (в процентах от числа ответивших, $n = 702$)

Вопрос и вариант ответа	%
<i>1. Когда Вы приобрели жилую площадь?</i>	
а) до 1991 г.	57
б) в 1991–2000 гг.	13
в) в 2000–2010 гг.	30
<i>2. На какие средства Вы приобрели жилую площадь?</i>	
а) собственные средства	66
б) кредит	12
в) ипотека	8
г) средства близких родственников	24
<i>3. Каков уровень дохода на одного члена Вашей семьи (в момент опроса)?</i>	
а) до 10 тыс. руб.	0
б) 10–20 тыс. руб.	15
в) 21–29 тыс. руб.	49
г) 30–50 тыс. руб.	36
<i>4. Готовы ли Вы делегировать свои полномочия в принятии решения на голосовании организаций территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья?</i>	
а) нет, не готов	72
б) готов	7
в) готов, но только близким и родным людям	21

К группе респондентов с доходом 21–29 тыс. руб. (49 %) относятся респонденты, которые сами заработали средства на приобретение жилья («собственные средства») и приобрели жилье при дополнительной поддержке родственников («средства близких родственников»). К группе с доходом

30–50 тыс. руб. (36 %) относятся респонденты, которые приобрели жилье на собственные средства.

Слишком низкий доход на члена семьи тормозит развитие территориального общественного самоуправления, так же как и слишком высокий. Люди с высокими доходами делегируют свои полномочия по управлению в товариществе собственников жилья членам своей семьи. Отметим, что среди управленцев ТСЖ преобладают пенсионеры (68 %), которые приобрели квартиры на средства детей и другие средства.

На основании анализа результатов проведенного исследования и данных социологических исследований авторы предлагают инструменты развития местного самоуправления:

- 1) поддержка социальной активности новых собственников через социально-коммуникативные и социально-педагогические технологии;
- 2) совершенствование структуры управления;
- 3) достижение уровня диалога между участниками территориального общественного самоуправления.

Список литературы

1. **Горячев, И. Н.** Территориальное общественное самоуправление как инструмент эффективного управления городскими территориями / И. Н. Горячев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – № 4 (12). – С. 71–79.
2. **Горячев, И. Н.** Модель развития территориального общественного самоуправления в регионах России / И. Н. Горячев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 1 (12). – С. 77–84
3. Официальный сайт Правительства Белгородской области. – URL: <http://www.beladm.ru/>
4. В отсутствие горячей воды и необходимости ремонта, власти предлагают плясать... – URL: <http://www.pareto-center.ru/news-118.html> (дата обращения: 14.10.2008).
5. Восприятие гражданами своих социальных и политических прав, условий их реализации, роли гражданского общества в их обеспечении, а также мер по поддержке гражданского общества // Социологический атлас. – М., 2007. – 79 с.
6. Постановление главы администрации города Пензы (А. С. Калашникова) от 19 июля 2002 г. № 1277 «Об определении границы территории органа Территориального общественного самоуправления (ТОС)». – URL: <http://www.penzalaws.ru/index.php?ds=726653>
7. Пензенский новостной портал. – URL: <http://www.pnz.ru>.
8. Официальный сайт города Саранска. – URL: <http://saransk.tmweb.ru/>
9. Официальный сайт города Перми. – URL: <http://www.gorodperm.ru>

Володин Виктор Михайлович

доктор экономических наук, профессор,
декан факультета экономики
и управления, Пензенский
государственный университет

E-mail: ieu@pnzgu.ru

Volodin Viktor Mikhaylovich

Doctor of economic sciences, professor,
dean of the faculty of economics
and administration, Penza State University

Горячев Игорь Николаевич
аспирант, Пензенский
государственный университет
E-mail: ieu@pnzgu.ru

Goryachev Igor Nikolaevich
Postgraduate student,
Penza State University

Юрасов Игорь Алексеевич
доктор социологических наук, профессор,
кафедра государственного управления
и социологии региона, Пензенский
государственный университет
E-mail: jurassow@mail.ru

Yurasov Igor Alekseevich
Doctor of sociological sciences, professor,
sub-department of public administration
and region sociology, Penza
State University

УДК 316.33

Володин, В. М.

Особенности развития территориального общественного самоуправления в городской среде / В. М. Володин, И. Н. Горячев, И. А. Юрасов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 4 (20). – С. 119–126.