

10

Е.А.С.

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи



003052027

РАТЬКОВА ЮЛИЯ ВЯЧЕСЛАВОВНА

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 22.00.04 – Социальная структура,
социальные процессы и институты

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва – 2007

Работа выполнена на кафедре социологии социальной работы
Российского государственного социального университета

Научный руководитель: доктор социологических наук,
профессор Осадчая Г.И.

Официальные оппоненты: доктор социологических наук,
профессор Патрушев В.И.,
кандидат социологических наук,
доцент Денисова Ж.А.

Ведущая организация: Академия труда и социальных отношений

Защита состоится 21 февраля 2007г. в ____ часов на заседании
Диссертационного совета Д 212.341.01 в Российском государственном
социальном университете по адресу: 129226, Москва, ул. Вильгельма Пика, д.
4, корпус 2, зал диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского
государственного социального университета.

Автореферат разослан « 20 » января 2007 года

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Орлова И.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Преобразования в России 90-х годов XX столетия в корне изменили общественный порядок страны. Трансформации подверглись все сферы жизнедеятельности общества. Осуществлена реформа политической системы, модифицируются основы правового порядка, претерпела существенные изменения социальная структура общества. Однако социальное пространство, сложившееся в результате этих институциональных преобразований оценивается в науке и общественном мнении как неадекватное потребности общества в позитивном развитии и даже кризисное.

Сфера территориального общественного самоуправления привлекает пристальное внимание ученых, представителей общественности, органов власти всех уровней. Обусловлено это, во-первых, тем, что решение множества местных задач наиболее эффективно не на уровне местной власти, а на уровне ТОС, о чём свидетельствуют эмпирические исследования и социальная практика. Во-вторых, тем, что будущее демократической России находится в прямой зависимости от становления и развития гражданского общества, важнейшим компонентом которого выступают добровольно, спонтанно сформировавшиеся первичные самоуправляемые общности людей.

В связи с этим, социальные исследования добровольных объединений граждан являются важным направлением в современной России, они стали знаком трансформаций социальной действительности, обозначаемых как построение гражданского общества.

Насущность проблемы очевидна в связи с ролью ТОС в становлении гражданского общества, развитии социальной активности граждан, возможностей оптимального решения многих социальных, экономических, экологических и иных проблем на местном уровне.

Процессы социального взаимодействия на уровне территориальных сообществ в современных условиях значительно расширились функционально и усложнились структурно. Соответственно, расширился и усложнился комплекс задач анализа социально-территориальных систем, их структуры, закономерностей функционирования и развития, что требует активного

научного поиска и совершенствования методологии, теоретико-прикладного инструментария, исследовательских методик и процедур.

Таким образом, актуальность темы определена как общественными потребностями, логикой происходящих в России трансформаций, так и логикой развития самой социологической науки, требующей углубления в поиске, подходов к анализу социальных институтов и процессов.

Степень научной разработанности проблемы.

Социологическое изучение проблем ТОС нуждается в одновременном обращении к различным областям социологического знания: общей социологии, социологии управления, социологии организаций и др., и к таким дисциплинам, как право, экономика, политология и т.д.

Большое значение для развития методологических и методических подходов к исследованию функционирования социальных систем, социальных организаций имеют труды Р.Ф.Абдеева, В.Г.Афанасьева, В.С.Барулина, А.А.Богданова, И.В.Бестужева-Лады, А.Г.Здравомыслова, В.Н.Иванова, В.Н.Иванова, Н.И.Лапина, В.Г.Мордковича, Г.В.Осипова, А.И.Пригожина, Ж.Т.Тощенко, Ф.Э.Шереги, В.В.Щербины, В.А.Ядова, Р.Г.Яновского и др.

Методология исследования самоуправления как типа социального управления заложена в трудах О.Конта, Г.Спенсера, М.Вебера и др.

Методология исследований собственно проблем местных сообществ, местного самоуправления была заложена в концепциях «естественного права», «общественного договора» Т.Гоббса, Г.Гроция, Д.Локка, Ш.Монтескье, Ж-Ж.Руссо и др.

В разработку проблем функционирования общин в России, местного самоуправления внесли большой вклад русские учёные, посвятившие свои труды исследованию вопросов государственного управления и самоуправления, теории русского государственного права, истории общинности: В.П.Безобразов, А.И.Васильчиков, Л.Н.Гумилёв, В.Ключевский, Н.М.Коркунов, П.А.Кропоткин, Н.И.Лазаревский, В.Н.Лешков, Н.А.Миненко, В.Н.Сирых, Б.Н.Чичерин, Я.Н.Щапов и др.

В рамках концепции советского строительства вопросы теории и практики местного самоуправления разрабатывали: С.А.Авакьян, Г.В.Барабашев, В.И.Васильев, В.А.Пертцки, М.И.Пискотин и др.

В теоретико-методологическом плане весьма ценными представляются работы по проблемам управления социальной сферой В.И.Жукова, В.Н.Ковалёва, Г.И.Осадчей, О.В.Ромашова.

Большое значение для исследуемой проблемы имеют работы специалистов по теории и практике муниципального управления (одним из базовых понятий которого является «самоуправление») Г.В.Атаманчука, Н.А.Емельянова, В.Н.Иванова, В.И.Патрушева, О.А.Уржа и др., разрабатывающих его методологию, а также вопросы организации, регулирования муниципальных отношений, повышения его эффективности, в том числе путем продуцирования и внедрения инновационных технологий.

В последние полтора десятилетия появилось много публикаций по местному самоуправлению в целом и по территориальному самоуправлению в частности. Авторами являются учёные-аналитики, специализирующиеся в этой проблематике, практические работники в сфере территориального самоуправления населения, представители органов государственной власти (законодательной и исполнительной ветвей) и органов местного самоуправления. В этих публикациях представлен широкий спектр проблем. Прежде всего, это правовое регулирование отношений в сфере местного самоуправления, и собственно ТОС, исторические и историко-правовые аспекты местного самоуправления, формы существования, принципы организации, закономерности и факторы становления и развития и развития. (А.Г.Гладышев, В.Г.Графский, Е.С.Егорова, Н.А.Емельянов, Н.Н.Ефремова, В.И.Иванов, А.П.Кузнецова, С.С.Митрохин, В.Н.Леонов, Ж.Т.Тощенко, Н.В.Щербакова и др.)

Среди исследователей, занимающихся собственно проблемами территориального общественного самоуправления необходимо отметить Р.Е.Бобовича, А.А.Васильева, К.Н.Зендрикова, Ф.К.Карасева, И.Е.Кокарева И.В.Мерсиянову, В.И.Патрушева, исследовавших процесс институализации ТОС, рассмотревших организационные, правовые, управленческие,

экономические и иные проблемы становления и развития ТОС в контексте стратегий развития муниципальных образований; проанализировавших международный опыт функционирования территориальных сообществ.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что в России накоплен значительный опыт в исследовании проблематики местного самоуправления, в том числе и территориального общественного самоуправления.

Тем не менее, исследуемая тема не может быть отнесена к числу основательно проработанных. В сфере ТОС остается много дискуссионных вопросов, как теоретических, так и практических по своему содержанию.

К вопросам, решение которых наиболее актуально, относятся: определение оптимальной величины территориальной организации ТОСов; определение места ТОСов в системе управления обществом на всех уровнях; выявление специфики ТОСов в зависимости от региональной принадлежности и соответствующее ей различие функций ТОС в разных регионах; определение рамок компетенций и ответственности ТОС; разработка механизмов децентрализации, деконцентрации власти и управления и перераспределения полномочий (передача части их ТОСам); определение объема этих полномочий.

Исследования в этой области носят, в первую очередь, правовую и экономическую направленность, системно-социологических работ практически нет. Недостаточен багаж теоретических знаний и прикладных методов в сфере управления и организации ТОС.

Объективные потребности развития ТОС нуждаются в разработке и внедрении инновационных социальных технологий, а также прикладных исследовательских и оценочных методик.

Углубление социологического анализа функционирования и развития ТОС и процессов, с ним связанных, позволит, по мнению диссертанта, выработать научные рекомендации по развитию концепции ТОС, по формированию и реализации соответствующей государственной и региональной политики.

Объектом диссертационного исследования является территориальное общественное самоуправление (ТОС) в России.

Предметом исследования являются современные условия, факторы, и проблемы функционирования ТОС.

Цель исследования – на основе комплексного социологического анализа условий и факторов разработать пакет рекомендаций по совершенствованию управления ТОС.

Достижение поставленной цели предполагает решение **следующих задач**:

- Систематизировать и уточнить содержание ключевых понятий, необходимых в социологическом анализе ТОС;
- провести комплексный системно-социологический анализ функционирования и развития ТОС как социально-территориальной системы и как социального института.
- проанализировать нормативную базу функционирования ТОС;
- выявить основные проблемы и противоречия функционирования, тенденции и перспективы развития ТОС, выделить главные факторы-детерминанты указанных процессов;
- разработать методологические принципы методики оценки эффективности функционирования ТОС в целом и его подсистем;
- разработать рекомендации по совершенствованию управления территориальными сообществами.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования послужили: труды ведущих отечественных и зарубежных ученых по общей, экономической и политической социологии; управленческой науке, социальной политике, прогнозированию социальных процессов; истории философских, социологических, экономических, политических и правовых учений; принципы системного анализа, методологии и методике социологических исследований.

Источниковую базу исследования составили нормативно-правовые документы федерального и регионального уровней, регламентирующие и регулирующие процессы в сфере местного самоуправления, официальные статистические материалы, данные ряда исследований по близкой к диссертационной проблематике.

Эмпирической базой исследования являются данные социологических исследований, проведённых в г.Долгопрудный Московской области с участием или под руководством автора за период 2002-2006г.г.:

1. «Социальное самочувствие жителей г.Долгопрудный», анкетный опрос (выборка - 551 чел., квотная, репрезентативная по полу и возрасту), февраль-март 2002;
2. «Социальное самочувствие и проблемы населения, проживающего в микрорайоне ТОС», экспресс-опрос (выборка - 253 чел., квотная, репрезентативная по полу и возрасту), апрель 2002;
3. «Отношение населения г.Долгопрудный к деятельности ЖКХ», телефонный опрос (выборка - 600 чел., районированная, репрезентативная по району проживания и форме собственности жилья), апрель 2002;
4. «Оценка населением городских СМИ», телефонный опрос (выборка - 250 чел., систематическая, шаговая), май 2002;
5. «Долгопрудный в сети Интернет», анализ городских и областных сайтов и форумов, июль 2002;
6. «Мониторинг общественного мнения населения г.Долгопрудный», формализованное интервью (выборка - 200 чел., квотная, репрезентативная по полу, возрасту, сфере трудовой деятельности), август-сентябрь 2002;
7. «Социальное самочувствие населения г.Долгопрудный, анкетный опрос (выборка - 840 чел., районированная, квотная, репрезентативная по полу, возрасту, району проживания), март 2003;
8. «Формирование социального паспорта г.Долгопрудного», анализ данных городского отдела статистики и результатов социологических исследований, 2003-2004гг, обновление – 2004-2005гг.;
9. «Образ жизни и власть (жители о своём городе, о своём доме, о своём подъезде)», анкетный опрос (выборка - 709 чел., районированная, квотная, основные квартируемые признаки – пол, возраст, район проживания), апрель-июнь 2005;
- 10 «Проблемы функционирования ТОС в г.Долгопрудный», экспертный опрос (группу экспертов составили 102 чел., среди них – представители исполнительно-распорядительных органов и активистов ТОС, представители городской администрации, правоохранительных органов, журналисты местных СМИ), анкетный опрос граждан-членов территориальных общин (выборка – 500 чел., систематическая, шаговая), июль 2006.

Научная новизна диссертации заключается в следующем:

- обосновано применение интегрального подхода к исследованию сферы местного самоуправления и территориального общественного самоуправления как социального института в качестве взаимосвязанных структурных компонентов разного уровня в соответствии с конкретно-историческими условиями;
- разработана методология и методика комплексного социологического анализа ТОС как социально-территориальной системы, апробированная в данном диссертационном исследовании;
- подтверждено, что традиции общинности в нашей стране имеют глубокие исторические корни и продолжают существовать как элемент менталитета россиян, оказывая значительное влияние на институализацию ТОС;
- на основании анализа нормативно-правовых основ функционирования ТОС собранного статистического и эмпирического материала определены основные тенденции и перспективы развития, выявлены проблемы и противоречия ТОС.
- сформулирован ряд предложений по совершенствованию управления территориальными сообществами, в частности: разработаны методологические принципы построения методики оценки эффективности деятельности ТОС в целом и его подсистем, обоснована необходимость информационно-аналитического сопровождения управления территориальными сообществами и предложена схема информационно-аналитической системы ТОС, разработаны рекомендации по формированию благоприятной среды функционирования ТОС;

Основные положения, выносимые на защиту.

- Эффективное функционирование ТОС как специфичной социально-территориальной системы и как социального института имеет огромный потенциал роста, вовлечения населения в систему самоуправления, стимулирования социальной активности граждан, формирования их активной гражданской позиции, воспитания подрастающего поколения, способности самым рациональным способом решать местные задачи,

поэтому ТОСы могут и должны стать мощным фактором стабилизации социально-экономической ситуации в стране, становления гражданского общества.

- Несмотря на очевидную социальную, экономическую и нравственную значимость этого явления современное правовое и экономическое положение ТОС не отвечает потребностям общественного развития.
- Динамическому развитию института ТОС препятствуют следующие негативные факторы: неадекватность потребностям развития нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование ТОС, что обуславливает зависимость от местной администрации; отсутствие гарантий деятельности по основным функциям; низкий уровень самостоятельности, особенно финансовой и в принятии решений; ряд трудностей организационного, информационного, психологического характера; малоэффективное управление ТОСами, прежде всего по причине дефицита в его органах кадров квалифицированных управленцев; слабость материально-технической базы.
- Основные пути совершенствования на современном этапе ТОС автор видит в: а) формировании благоприятной среды функционирования ТОС включающую экономическую, политическую, культурную, правовую, информационную, коммуникационную, пропагандистскую и научно-педагогическую компоненты, б) в совершенствовании управления функционированием территориального сообщества, в) создании системы информационно-аналитического сопровождения управления им.

Научно-практическая значимость работы непосредственно связана с элементами её научной новизны. Сформулированные теоретические и практические выводы, полученные автором, способствуют рассмотрению и углублению имеющихся в современной науке представлений о проблематике местных территориальных сообществ, и территориального общественного самоуправления.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы при разработке государственных программ и практических мероприятий,

включая совершенствование законодательства в области функционирования и развития ТОС. В результате ряда проведённых исследований собран значительный эмпирический материал, представляющий интерес как для учёных, занимающихся изучением проблем местного самоуправления, так и для практиков, непосредственно реализующих идеи ТОС в российском обществе.

Материалы диссертации так же могут быть использованы при подготовке учебных курсов по управленческим специальностям, положены в основу спецкурсов по соответствующей проблематике для студентов ВУЗов.

Апробация работы.

Основные положения , результаты и выводы, содержащиеся в диссертации нашли отражение в публикациях автора, в деятельности ТОС в г.Долгопрудный Московской области. Работа обсуждалась на кафедре социологии и социальной работы Российского Государственного Социального Университета.

Структура диссертационного исследования.

Диссертация состоит из введения, двух разделов (по три параграфа в каждом), заключения, библиографии и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, формулируется объект, предмет, цель, задачи, теоретико-методологические основы, а также научная новизна диссертационного исследования и положения, выносимые на защиту, эмпирическая база, практическая значимость работы, апробация выводов и положений, научно-практическая значимость.

Первая глава диссертации «**Теоретико-методологические основы социологического анализа территориального общественного самоуправления**» посвящена методологии исследования, истории вопроса.

В первом параграфе «**Территориальное общественное самоуправление как социально-территориальная система**» обоснована необходимость

системного социологического подхода к анализу ТОС. Многогранность явления ТОС обусловила выбор концептуальной схемы анализа, являющейся по своей сути структурно-динамической идеализированной моделью изучаемой социально-территориальной системы. Схема отражает системный характер территориального общественного самоуправления и является основой для понимания и анализа таких важных вопросов, как проблема содержательной дефиниции или типологии.

Схему условно можно представить в матричном виде, строки которой представляют уровни анализа ТОС а) общероссийский б) региональный в) местный. Колонки – структурные компоненты ТОС. Схема даёт обобщённый «набор» возможных оснований для типологий, определений, систематизации, возможного сравнения, результатов исследований феномена ТОС. При анализе собранного эмпирического, статистического, и иного материалов, автором эта схема была существенно расширена для более глубокого и всестороннего изучения своего объекта. Следуя тем же методологическим принципам диссертантом были проанализированы данные через призмы следующих аспектов: институционального – т.е. рассмотрение ТОС как социального института, его становление (институционализация), взаимодействие с другими институтами; субъектного – ТОС, как субъект определённого действия и социального взаимодействия с другими субъектами социальной структуры в обществе; функционального – анализ функций (внешних и внутренних) ТОС; аксиологического – рассмотрение ТОС в качестве ценности для различных социальных групп, общества в целом; культурологического – ТОС как компонент культуры (например, организационной, управленческой, культуры общения или разрешения конфликтов) как объект, субъект или ретранслятор культурного воздействия; деятельностного, включающий анализ видов, форм, масштабов, интенсивности и т.п. параметров деятельности ТОС и отдельных его компонентов; факторного – определяющего спектр факторов прямо или косвенно, сильно или слабо, позитивно или негативно влияющих на институализацию, функционирование, развитие ТОС; наконец, в аспекте

рефлексии – элементарной, научной, философской, как осознание предметно-практического отношения человека к явлению ТОС.

В параграфе рассмотрены и систематизированы операциональные понятия: «социально-территориальная система», «территориальное образование», «община», «территориальное сообщество», «территориальный коллектив», «местное сообщество», «муниципальное управление», «местное самоуправление», «самоуправление», «территориальное общественное самоуправление».

Так же здесь рассмотрены структура, функции, особенности ТОС как весьма своеобразной социально-территориальной системы. Автором подчёркивается важность следования общим принципам анализа социальных систем: реализма, заключающихся в рассмотрении социальных систем как реально существующих и самостоятельных сущностей; практики, характеризующей практически-деятельный характер их существования и развития. Принцип историзма, предполагающий изучение социальной системы с точки зрения её возникновения, становления и развития.

Отмечено, что ТОС как социально-территориальная система вырастает и эволюционирует на трёх базовых параметрах: на определённых жизненных функциях, посредством которых живёт соответствующий социум; территории, на которой эти функции осуществляются; и организационных структурах, обеспечивающих выполнение необходимых жизненных функций на данной территории и при данной совокупности населения (т.е. сочетания численности, качества и социального состава последнего).

Во втором параграфе первой главы **«Традиции общинности и становление ТОС в России»** представлен ретроспективный анализ институализации ТОС. Автор отмечает, что она неотделима от особенностей развития страны. В общественном сознании на обыденном уровне отражения, задолго до появления социальных теорий (социологических, и политических, правовых и пр.) возникали представления о способах и формах совместной жизни, единстве и соборности, общинности и регуляции жизнедеятельности. В России происходило причудливое сочетание традиций общинной жизни крестьян и крепостничества, самодержавного правления и тяги к воле,

казачьей и беглой вольницы на окраинах огромного государства, религиозности и ереси, свободомыслия, разнообразия хозяйственно – экономических условий жизни, обусловленных разнообразием природно-климатических условий, весьма суровых, к тому же на большей части территорий, огромных и малозаселённых.

Всё это породило немало противоречивых традиций социальной жизни и её оценок, наиболее распространенных воззрений. Эти же факторы детерминировали развитие в России такого института, как община.

В диссертации показано, что истоки территориального общественного самоуправления уходят в далёкое прошлое народов, населяющих Россию (причём, народов, имеющих различные корни – славянские, финно-угорские, монгольские, тюркские и др.).

С древнейших времён по новейшее время община оказывала огромное влияние на повседневный, семейный быт, систему поведения, формы отношений подавляющего большинства населения России, прежде всего, крестьянства (на 1917г. в России три четверти населения были крестьянами). Община продуцировала свои «органы местного самоуправления», (хотя, изначально община имела не столько территориальный признак, сколько производственный), которые легализировались и правовым образом оформлялись со временем.

Новый этап в развитии системы самоуправления связан с утверждением капитализма и буржуазными реформами. Начиная с 60-х г.г. XIX в. Инициативу в развитии общинных форм жизнедеятельности берёт на себя государство, т.е. воздействие на ход развития территориальных сообществ и местного самоуправления осуществляется «сверху».

В советское время (1917-1991) местное самоуправление постепенно перерождалось в местное государственное управление в форме Советов народных депутатов, которые были, тем не менее, весьма представительными органами на местах.

Социальная практика, а также исследования учёных в области советского строительства свидетельствуют, что на советском этапе развития общественного самоуправления в работе Советов было наработано очень

много полезного, интересного, новаторского. Ликвидация Советов в 1993 году прошла внезапно, без предварительной проработки вопросов о новом механизме управления на местах. Причём, произошло это в момент, когда Советы, освободившись от чрезмерной партийной опеки, начали обретать реальную силу. Это привело к негативным последствиям и практически, к неуправляемой ситуации на местах в масштабах всей страны на время почти в 10 лет.

Третий параграф **«Социально-экономическая и правовые основы функционирования ТОС»** посвящен анализу реального состояния ТОС в современной России.

Диссертантом критически проанализированы законы, составляющие нормативно-правовую базу ТОС в России, в т.ч. основной правовой документ, регламентирующий его функционирование – федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», 27 статья которого посвящена ТОС. Анализ позволяет сделать вывод о неадекватности существующей правовой базы потребностям развития ТОС. Автор согласен с теми специалистами, которые выступают за разработку и принятие специального федерального закона о ТОС. Отсутствие такого подхода обуславливает отсутствие единого понимания в разграничении законодательного регулирования между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, территориального общественного самоуправления, связанного с различным пониманием природы ТОС. Относится ли оно к властным институтам муниципального образования либо это демократическая общественная структура, созданная самими гражданами и призванная защищать интересы граждан и строить свои взаимоотношения с властью на иной основе. Поэтому важным теоретическим и практическим вопросом является определение места ТОС в системе управления. Диссертант считает, что данная проблема возникла вследствие введения принципа федерализма и самостоятельного местного самоуправления. По мнению автора, провозглашение демократических принципов построения государства подразумевает, что на самом низу этой вертикали остается именно ТОС. При

таком подходе ТОС является самостоятельным, независимым звеном власти и по сути своей именно это и есть истинное местное самоуправление.

В параграфе особо выделяется аспект, связанный с тем, что местное самоуправление при всех проблемах и недостатках имеет устойчивый и развивающийся статус, правовые границы и строго очерченную компетенцию, чего нельзя сказать о «территориальном общественном самоуправлении», где статус и положение только обозначено и четких границ не имеет. Автор отмечает, что сам термин - ТОС - присущ лишь российскому законодательству, в других странах, как правило, существует термин «местные сообщества». Термин «местные сообщества» неэквивалентен термину «территориальное общественное самоуправление», обозначенному в законах о местном самоуправлении. Законодатель исходил из необходимости разграничения компетенции между территориальным органом общественного самоуправления и властной структурой сродни государственному институту управления. Поэтому ТОСы оказались довольно в сложном правовом положении. Они могут быть зарегистрированы и как общественные организации граждан, и как органы местного самоуправления. В соответствии с этим, отмечает диссертант, в правовом отношении не урегулирована процедура получения населением права на местное самоуправление.

Подавляющее большинство ТОСов является жилищными организациями, сочетающими черты самых разных их видов. Причина этого в том, что, как считает автор, реформа жилищного дела в России так и не началась, будучи подмененной «реформой жилищно-коммунального хозяйства», сведённой на практике к повышению цен на коммунальные услуги. Само название «жилищно-коммунальная реформа» выдаёт ее происхождение из системы с единым общегосударственным хозяйством: в многоукладной экономике с многоукладной собственностью существует множество жилищных хозяйств, и реформируются они самостоятельно, а вовсе не по приказу из Центра. Поэтому под словом «коммунальная реформа» подразумевается реформа органов местного самоуправления, вовсе не сочетающаяся со словом «жилищная» через черточку. В России же жилищные хозяйства так и не сформировались, а жилищные движения самым противоречивым образом

сочетают признаки и характеристики как движений квартиросъемщиков, так и движений владельцев жилья.

Исследования показывают, что такая форма как кондоминиум приживается с трудом. Жилищные кооперативы в связи с обеднением их членов и обесценением накопленных амортизационных платежей вынуждены отказаться даже от той небольшой самостоятельности, которую они имели, и встать на обслуживание в ЖЭКи.

Вторая глава **«Основные направления совершенствования ТОС»** посвящена обоснованию и подробному описанию методического решения проблемы, апробированному в ходе ряда конкретных исследований. В первом параграфе **«Социологический анализ состояния и проблем ТОС»** приводятся результаты анализа данных исследования проведённых в июле 2006г. в г.Долгопрудный Московской области, под руководством автора диссертационной работы, опросов: экспертного и массового анкетного, граждан-членов территориального сообщества организованных в ТОС, в корреляции с результатами ряда исследований, проведённых диссертантом ранее (в 2003-2005г.г.) и социологической информации, полученной в результате исследований ТОС коллегами из Сибири и Поволжья. Исследования позволили выявить мнения людей-членов территориальных сообществ по поводу функционирования ТОС, оценок этого института.

Большинство исследований, проведённых автором, строилось на методике компаративного анализа мнений и оценок людей, принадлежащих к двум социумам – члены или не члены ТОС.

Данные, приводимые в работе, свидетельствуют, что респонденты первой группы и те из респондентов второй группы, которые имеют представление о ТОС, оценивают его высоко. По таким показателям как социальная активность в целом, гражданская позиция, позитивное социальное самочувствие, готовность к межличностной и межгрупповой коммуникации некоторым другим подобным исследование зафиксировало более высокий уровень (по некоторым позициям в 2,5 и более раз) у первых по сравнению со вторыми.

В ходе экспертного опроса выявлены проблемы, препятствующие эффективному функционированию ТОС, возникновению новых социумов, организованных на принципах ТОС. Среди них – несовершенство нормативно-правовой базы, обуславливающее ограниченность потенциально возможной эффективной деятельности, ограниченность самостоятельности ТОС, зависимость его органов и всей общины от отношений с местными администрациями.

Среди наиболее актуальных проблем эксперты также выделили финансовую, неблагоприятную в целом среду функционирования ТОС, нехватку квалифицированных управленцев в его органах, низкий уровень социальной активности членов сообщества.

Поправки в основной закон, регламентирующий жизнедеятельность ТОС «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ФЗ-№131 от 6 октября 2003г), оценены экспертами как позитивные, но не решающие проблему кардинально.

С другой стороны, исследование выявило солидный потенциал этого института, о чём свидетельствует, например, единодушие экспертов о более высоком уровне чистоты и порядка на территориях функционирования ТОС и, наоборот, более низком уровне преступности. Но не менее единодушны эксперты в оценке неэффективного использования этого потенциала.

Во втором параграфе главы **«Формирование благоприятной среды функционирования ТОС»** обосновывается необходимость формирования благоприятной среды функционирования ТОС как одного из главных факторов их совершенствования и развития. Среда, понимаемая как совокупность условий и факторов, внешних по отношению к рассматриваемой социально-территориальной системе, прямо или косвенно в большей или меньшей степени воздействующих на эту систему, образование подвижное, на которое может влиять субъект ТОС (см. рис. №1). Так как различные факторы и факторные группы взаимозависимы, взаимообусловлены и в различных комбинациях являют собой различные по силе уровни воздействия, усиливая, ослабляя, или нейтрализуя друг друга в той или иной структурной конфигурации, то управление процессом формирования благоприятной среды должно включать

обязательно меры воздействия на структуру факторов, рассматриваемую в качестве динамической системы.

Рис.№1

Среда функционирования ТОС							
КОМПОНЕНТЫ СРЕДЫ							
экономическая	политическая	культурная	правовая	информационная	Коммуникационная	идеолого-пропагандистская	научно-педагогическая

В представленной схеме экономическая составляющая означает благоприятный инвестиционный климат, систему экономических льгот (налоговых, по кредитованию и ссудам), прямое финансирование (путем перераспределения части местного бюджета) деятельности ТОС и т.п.

Политическая компонента подразумевает соответствующую политику в отношении ТОС со стороны государства (федеральный уровень), администрации региона (региональный) и местных властей (местный).

Коммуникационная составляющая среды функционирования ТОС представлена комплексом отношений и партнерских взаимодействий с администрациями муниципалитетов, предприятий, общественными организациями и коммерческими структурами, другими территориальными сообществами.

Научно-педагогическая компонента включает разработку методологических и методических основ деятельности ТОС, организацию и проведение научно-исследовательских работ, подготовку и переподготовку кадров – функционеров ТОС, управленческое консультирование и информационно-аналитическое сопровождение управленческих решений, разработку, апробирование и внедрение социальных технологий и т.п.

Кроме того, в качестве составных элементов в среду функционирования ТОС включаются культурный уровень населения города (региона), доступ представителей территориального сообщества к информационным ресурсам, идеолого-пропагандистское обеспечение деятельности ТОС, адекватность правовой базы потребностям функционирования и развития ТОС и ее соответствие правовому полю.

В третьем параграфе второй главы «Совершенствование управления территориальными сообществами» ТОС рассмотрено как элемент социального управления в России, а его совершенствование как важнейшее направление успешного и эффективного развития и функционирования территориального сообщества. Охарактеризованы оптимальные, по мнению автора, методы и формы управленческого воздействия в рамках территориального сообщества и на внешних партнеров (городская администрация, коммерческие структуры, общественные организации и т.д.).

Особое внимание автор уделяет кадровой проблеме.

Эффективное самоуправление подразумевает достаточно высокий уровень социальной активности граждан – членов территориального сообщества в общественных делах, в том числе в управлении делами сообщества. Но не менее важно, по мнению автора, наличие высокопрофессиональных управленцев (освобожденных от иных видов труда), которых можно выбирать их числа членов общины или нанимать в интересах последней. Поэтому важно иметь доступную методику оценки эффективности управленческой деятельности. В связи с этим автором предлагается система методологических требований и установок к анализу эффективности деятельности управленцев ТОС и методические рекомендации по изучению проблемы и выработке способов воздействия на кадровые процессы в режиме реального управления ими.

В параграфе рассмотрены два наиболее широко распространенных подхода к определению понятия «эффективность».

Первый рассматривает эффективность с точки зрения соотношения между достигнутыми результатами (эффектами) и затратами, связанными с реализацией этих результатов. Ключевыми проблемами применительно к

такому определению выступают измерение (описание) результатов или эффектов и затрат, а также влияние затрат и других факторов на результаты.

Второй подход рассматривает эффективность функциональной деятельности как фактически достигнутые и необходимые результаты (эффекты). Ключевая задача, исходя из такого понимания – измерение (описание) результатов.

В рамках указанных подходов широко применяются следующие методы оценки эффективности: параметрический, оценки эффективности/неэффективности, оценки затрат и т.п. Отмечая несомненные достоинства этих методов и соответствующих им методик, автор, тем не менее, указывает на их некую односторонность. В связи с этим в рамках диссертационного исследования были разработаны и апробированы методологические принципы построения модели достаточно универсальной методики лишенной указанных недостатков.

В основании методологического подхода лежат представления о том, что: эффективность любого дела есть комплексное и многомерное явление; эффективность функционирования органов управления территориальной общиной нельзя рассматривать вне общих проблем эффективности функционирования ТОС как социально-территориальной системы в целом.

Если рассмотреть эффективность функционирования ТОС с композитной точки зрения, то структура выглядит следующим образом (см. рис.2).

Рис. №2



За простую модель методики оценки эффективности берется критерий по конкретным результатам в соотношении с затратами в единицу времени. Наряду с простой моделью, в диссертационной работе предлагается использовать расширенную модель, включающую в себя анализ всех компонентов эффективности (или ей препятствующих).

Описанные характеристики при определении сущности, функции, специфики деятельности ТОС и выделение на этой основе компонентов его эффективности дают возможность выделить основания для обособления этого вида социально-профессиональной деятельности и, следовательно, обозначить критерии оценки ее эффективности. Все критерии могут быть сведены в несколько основных групп.

Первая группа – нормативно-правовые критерии опираются на а) достигнутый уровень правовой базы общества, содержащий положения, зафиксированные в Конституции, законах, нормативных документах, имеющих силу закона; б) госстандарты и нормативы профессиональной деятельности, нормативы и квалификационные справки специалиста, государственные образовательные стандарты и т.п.; в) должностные инструкции конкретных работников; г) профессионально-этические стандарты и моральные принципы, зафиксированные в таких документах как профессионально-этический кодекс или устав ассоциации. Тут надо отметить, что многие из этих документов ещё предстоит разработать. Оценка эффективности деятельности органа, работника строится по критерию соответствия их этим стандартам, нормам, требованиям (практически, наиболее оптимально тестирование).

Вторая группа – критерии эффективности отражают прямые результаты (эффекты) деятельности управленца, органа ТОС. Оценка этой группы критериев основывается на измерении фиксации результатов при помощи показателей, поддающихся описанию, фиксации, измерению, шкалированию и т.п. статистическим методам.

Третья группа критериев – личностные (групповые, социально-психологические) характеристики управленцев описываются и, соответственно, оцениваются с помощью специализированного

инструментария. Здесь эмпирическими показателями выступают ценностные ориентации и социальные установки; мотивация отношения к труду, выбранной сфере деятельности; удовлетворенность своим трудом; социальное самочувствие и т.п.

Четвертая группа – факторы влияния на эффективность управленческой деятельности: экономические, политические, культурные и т.п. на уровнях от общенациональных (экономическое состояние страны) до местного (например, плохие условия работы или необеспеченность жильем работников). Причем автор предлагает принципы классификации всех факторов. Оценивается степень влияния, способность нейтрализовать влияние отрицательных факторов и усиливать положительных.

Пятая группа - оценка управленческой деятельности рядовыми членами территориальной общины.

Шестая группа – интегративные комплексные критерии, выводимые (и оцениваемые на практике) на основании комплекса социально-экономических показателей (во взаимосвязи всех предыдущих групп), отражающие работу управляющей подсистемы социально-территориальной системы.

Очевидно, что методики оценки эффективности должны носить мониторинговый характер.

В заключении подводятся итоги исследования, резюмируются положения, которые могут быть практически использованы, указываются перспективные направления исследования процессов, связанных с повышением эффективности управления, функционирование и развитием территориальных сообществ.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Ратькова Ю.В. Влияние урбанизации на образ и уровень жизни населения // Современное общество: путь в XXI век. Реферативный сборник научных трудов. Вып. 2 / М., 2001. (0,2 п.л.)
2. Ратькова Ю.В. Проблемы управления и социальная информация населения // Современное общество: путь в XXI век. Реферативный сборник научных трудов. Вып. 3 / М., 2002. (0,2 п.л.)
3. Ратькова Ю.В. Проблемы эффективной организации местного самоуправления// Актуальные аспекты процессов управления. Межвузовский сборник научных трудов / М., 2003. (0,2 п.л.)
4. Ратькова Ю.В. Территориальное общественное самоуправление: современные проблемы и перспективы развития (опыт комплексного социологического анализа). М., МГУПИ, 2006. (3,5 п.л.)
5. Ратькова Ю.В. Формирование благоприятной среды функционирования территориального общественного самоуправления // Российский экономический Интернет-журнал = Russian economic journal <http://www.e-rej.ru> (0.5 п.л.) М., 2007.
6. Ратькова Ю.В. К вопросу о необходимости принятия Федерального Закона о Территориальном общественном самоуправлении.// Социология и социальная политика №1, 2007г., 0,3 п.л.

ЛР № 020418 от 08 октября 1997 г.

Подписано к печати 15.01.2007 г. Формат 60х84 1/16.
Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 3

*Московский государственный университет
приборостроения и информатики
107996, Москва, ул. Стромынка, 20*