



005001492

На правах рукописи

Секирина Елена Евгеньевна

Совершенствование системы территориального общественного самоуправления
в условиях становления гражданского общества России
(на примере муниципальных образований Московской области)

22.00.08 – Социология управления

10 НОЯ 2011

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Федоров Владимир Александрович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, доцент
Орлова Ирина Викторовна
(Российский государственный социальный университет)

кандидат социологических наук, доцент
Тюринна Ирина Олеговна
(Институт социологии РАН)

Ведущая организация: **Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, кафедра социологии организаций и менеджмента**

Защита состоится «22» ноября 2011 г. в 14⁰⁰ часов на заседании Диссертационного совета Д 212.203.31 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «15» октября 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор социологических наук, доцент



Л.Ю. Бронзино

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время в России происходит переход на новые принципы организации общества и государства. В ходе этого перехода реализуется отказ от всеобъемлющего государственного патернализма в пользу развития гражданских инициатив. Это выражается в усилении роли и значения добровольных объединений граждан по месту жительства (подъезд, дом, улица, и т. п.) в системе управления социальными процессами, то есть в становлении системы территориального общественного самоуправления.

Будучи одной из форм прямого участия граждан в решении вопросов местного значения, система территориального общественного самоуправления определяет не только степень эффективности управления местной территорией, но и выступает показателем развития гражданского общества в стране. Ее изучение в данном контексте – контексте становления гражданского общества – дает возможность выявить широкий круг проблем социального, политического, культурного планов, детерминирующих низкий уровень социальной активности населения в современном российском обществе. Развитие территориального общественного самоуправления как одного из институтов гражданского общества возможно только при условии формирования у граждан культуры «участия», социальной активности населения в решении вопросов местного значения.

Дистанцирование граждан от участия в территориальном общественном самоуправлении во многом объясняется низким уровнем социальной активности населения, которое воспринимает его как продолжение жесткой вертикали публичной власти. В результате институты гражданского общества, включая систему территориального общественного самоуправления, воспринимаются как неспособные реально влиять на существующее положение дел в муниципальном образовании. По мнению исследователей, «при сохранении такого положения следует ожидать дискредитации идеи местного

самоуправления как такового»¹.

Помимо всего прочего, нерешенными являются вопросы взаимодействия между органами публичной власти и органами территориального общественного самоуправления, определения полномочий и компетенции органов территориального общественного самоуправления.

Несмотря на большой интерес к управлению на местах, дефицит исследований специфики общественного самоуправления в социальном аспекте является очевидным. Совершенствование системы территориального общественного самоуправления нуждается в прикладных исследовательских и оценочных методиках, создании и внедрении инновационных социальных технологий, разработанных на основе детального научного исследования возможностей совершенствования системы территориального общественного самоуправления. Изучение процессов функционирования и совершенствования локальных общностей позволит выработать научные рекомендации по развитию территориального общественного самоуправления, по формированию и реализации соответствующей государственной и региональной политики, внедрению новых методов социального управления.

Степень научной разработанности проблемы. Отдельные аспекты развития такого социального явления, как территориальное общественное самоуправление, нашли свое отражение как в зарубежной, так и в отечественной науке.

Примерно с начала XIX в. в зарубежной научной литературе было положено начало активному изучению «территориальных сообществ» («коммьюнити»). В результате этого изучения сложилась традиция понимания данной категории как локальной самоуправляемой общности в городской среде (соседства).

Одним из основоположников традиции рассмотрения территориальных общностей и общества является Ф.Теннис. Над развитием данного направления работали: Э. Дюркгейм, Т. Парсонс; представители Чикагской школы (Ч. Кули,

¹ Салов О.А. Местное самоуправления сегодня. – М., 2001. – С.5.

Э. Берджесс, Р. Парк, Ф. Знанецкий и др.); представители современной социологии (Э. Гидденс, Дж. Ритцер, А. Этциони и др.)².

В российской социологической науке изучением специфики функционирования самоуправляемых общностей граждан занимались В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, Л.Н. Гумилёв, В. Ключевский, Н.М. Коркунов и др.³

В советской России тема локальных самоуправляемых общностей находилась на периферии изучения отечественных ученых. Это было обусловлено тем, что общественная самодеятельность граждан рассматривалась преимущественно в контексте концепции партийного руководства общественными организациями, которая сводила к минимуму исследовательский интерес к проблемам гражданской активности и негосударственных форм управления территориями.

В последнее десятилетие, в связи с ратификацией Россией в 1998 году Европейской Хартии о местном самоуправлении и процессом институционализации местного самоуправления, интерес к проблеме территориального общественного самоуправления возрос.

В настоящее время появилось много публикаций о территориальном общественном самоуправлении, авторами которых являются представители разнообразных структур: политики, представители различных ветвей власти и местного самоуправления, ученые-аналитики, практические работники в

² См.: Теннис Ф. Общность и общество: Основные понятия чистой социологии / пер. с нем. Д.В. Складнева. – СПб.: Фонд «Университет», Владимир Даль, 2002; Дюркгейм Э. О разделении общественного труда; метод социологии: Пер. с фр. – М.: Наука, 1991; Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой. – М.: Аспект Пресс, 1997; Парк Р. Экология человека // Теория общества. Сборник. – М.: «КАНОН – пресс – Ц»; «Кучково поле», 1999; Burgess, Ernest W. The Urban Community: Selected Papers From the Proceedings of the American Sociological Society. Chicago: Univ. of Chicago Press., 1925; Znaniecki F. Social Actions, New York, 1926; Znaniecki F. Social Relations and Social Roles, San Francisco 1965; McKenzie R.D. The Neighborhood: A Study of Local Life in the City of Columbus, Ohio. I // American Journal of Sociology. 1921; Giddens A. Central problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. London: Macmillan, 1979; Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации. – М.: Академический проект, 2005; Ритцер Дж. Современные социологические теории. 5-е изд. – СПб.: Питер, 2002; Etzioni A. The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda. London, 1995.

³ См.: Безобразов В.П. Избранные труды. – СПб., 2001; Бердяев Н.А. Судьба России. – М.: АСТ, 2005; Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный анализ русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., 1869 – 1871. Т.1–3; Ключевский В.О. О государственности в России: (Сб) – М.: Мысль, 2003; Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): В 2 т. – 3-е изд., испр., доп. – Т.1. – СПб.: «Дмитрий Буланин», 2003.

данной сфере. В работах этих авторов исследуется широкий спектр проблем:

1. Проблема взаимодействия государственного и общественного управления (Р.В. Бабун, А.Г. Гладышев, Т.М. Дридзе, В.Н. Иванов, Ф.Г. Карасев и др.)⁴;
2. Вопросы организации и развития местного самоуправления (Н.В. Щербакова, А.Н. Буров, Н.Н. Великая, В.В. Шишкин, и др.)⁵;
3. Проблема становления и развития институтов «третьего сектора» (И.Е. Кокорев, И.В. Мерсиянова, О.И. Генисаретский, И.Д. Куревич, Ю.Е. Растов, Б.Л. Рудник и др.)⁶;
4. Проблема формирования гражданского общества в России (В.Л. Глазычев, И.В. Орлова, Л.С. Мамут, И.В. Данилевич, С.Г. Катульский, И.Е. Кокорев, И.В. Мерсиянова, А.П. Сейко)⁷.

Характерной особенностью изучения территориального общественного самоуправления является его междисциплинарность. Данное общественное

⁴ См.: Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления. – М., 2006; Гладышев, А.Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика. / А.Г.Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – М.: Муниципальный мир. 2003; Дридзе, Т.М. Социальная коммуникация в управлении с обратной связью // Социологические исследования. 2003. № 8; Иванов В.В. Муниципальное управление: справочное пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. М.: Инфра – М., 2006; Карасев Ф.Г. Территориальное общественное самоуправление: не перевернуть ли пирамиду? // Местные сообщества в местном самоуправлении: учебное пособие для муниципальных управляющих. – М., 2000; Туровский Р.Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6.

⁵ См.: Щербакова Н.В. Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. – Ярославль: ЯрГУ, 1996; Буров А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов-на-Дону, 2000; Великая Н.В., Шишкин В.В. Местное самоуправление: ещё одна попытка реформы // Свободная мысль. – 2003. – №6.

⁶ См.: Киселева Т.А. Некоммерческие организации Байкальского региона в контексте развития российского Третьего сектора / Т.А. Киселева, Н.И. Беляева. – М., 1996; Кокарев И.Е. Общественное самоуправление: спорить будем или работать! // Территориальное общественное самоуправление: от энтузиазма к профессии / под ред. И.Е. Кокорева. – М.: Прометей, 2001; Куревич И.Д. Условия и перспективы развития Третьего сектора в регионах России. / И.Д. Куревич, И.В. Каторин, Т.А. Лушенко. – М., 1998; Макаренко О.В. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. / О.В. Макаренко, Б.Л. Рудник, С.В. Шишкин. – М., 1997; Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. – М.: Academia, 2004; Савранская О. Л. Территориальные основы местного самоуправления // Городское управление. – 1997. – № 4; Широков А.Н., Юркова С. Организационные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Муниципальная власть. – 2004. – № 5.

⁷ См.: Орлова И.В. Гражданское общество в России: возможность или действительность? – М.: Изд-во РГСУ, 2007; Кокарев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. – М.: Прометей, 2001; Глазычев В.Л. Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России. Электронный ресурс. – [Электрон. текст, дан.] Режим доступа: <http://www.glazychev.ru>; Гуськов Ю.В. Гражданское общество в России: теория и реальность // Социально-гуманитарные знания. – 2005. – №3; Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. – 2002. – № 5; Сейко А.П. Локальные социумы и развитие местного самоуправления // Муниципальный мир. Москва – Барнаул. – 2003. – №4; Состоялось ли гражданское общество в России («Круглый стол» в Российской академии государственной службы) // Социологические исследования. – 2007. – № 1; Сунгуров А.И. Становление гражданского общества в С.-Петербурге и России // Общественные науки и современность. – 1997. – № 3.

явление анализируется с точки зрения правовой науки⁸, социологии⁹, политологии¹⁰, истории¹¹, философии¹².

Вышеперечисленные авторы в своих работах в некоторой степени решают теоретико-методологические проблемы социологического исследования территориального общественного самоуправления. Вместе с тем следует отметить несогласованность и фрагментарность понимания взаимосвязи между территориальным общественным самоуправлением, гражданским обществом и местным самоуправлением. Конкретный характер этой взаимосвязи в литературе трактуется различным образом. С одной стороны, здесь присутствует и полное отождествление территориального общественного самоуправления и гражданского общества, с другой – представление территориального общественного самоуправления как одного из уровней местного самоуправления.

Но в тоже время отсутствует систематизированное осмысление территориального общественного самоуправления как социального института гражданского общества, что обуславливает необходимость его детального исследования.

Социологическое исследование территориального общественного самоуправления, развития системы социальных отношений, связанных с

⁸ См.: Савранская О. Л. Территориальное общественное самоуправление // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения: Сб. ст. / Под ред. С. Н. Юрковой. – СПб.: Знание, 2000; Желтухова Н. А. Право граждан на территориальное общественное самоуправление – естественное право человека // Материалы международной научно-практической конференции «Социально-правовые гарантии прав и законных интересов граждан в Российской Федерации». – Оренбург: Изд. центр Оренбург. аграр. ун-та, 2006.

⁹ См.: Мерсиянова И. В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. – М.: Academia, 2004; Мерсиянова И. В. Территориальное общественное самоуправление в социологической перспективе // Городское управление. – 2003. – №12; Irina O. Tyurina, Polina A. Sapanidi Youth of Post Soviet Russia: economic position, value orientations and aspirations// European society of European societies: a view from Russia/ Ed. by V.A.Mansunov. - М.: Maska, 2009; Малютина О. В. Местное сообщество как территориальный субъект гражданского общества // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. – 2006.

¹⁰ См.: Шомина Е. С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством /Под. ред. Л. И. Якобсона. – М.: Вершина, 2008.

¹¹ Левчик Д. А. Комитеты общественного самоуправления в России (1988–1993). – М.: МОНФ, 2000; Левчик Д. А. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования. – 2002. – № 2.

¹² См.: Гордиенко А. А. Территориальное общественное самоуправление в местном сообществе. – Новосибирск: РИО ГИИТ СО РАН, 2005; Макогон Т. И. Социально-философский анализ роли и места муниципального общества в системе местного самоуправления // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 310.

развитием гражданского общества, по мнению диссертанта, позволит выработать научные рекомендации как по развитию территориального общественного самоуправления, так и гражданского общества в целом.

Объектом исследования является территориальное общественное самоуправление как социальный институт гражданского общества.

Предметом исследования является совершенствование системы территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации граждан в муниципальных образованиях на примере Московской области.

Целью диссертационного исследования является разработка организационно-функциональной модели развития территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях (на примере Московской области) и обоснование дальнейших направлений ее совершенствования.

Для достижения основной цели диссертационной работы предполагается решение следующих задач:

1. Проанализировать генезис развития форм и структур общественного самоуправления;
2. Провести анализ развития форм территориального общественного самоуправления как социального института в истории России;
3. Определить место и роль территориального общественного самоуправления в структуре гражданского общества;
4. Разработать программу эмпирического социологического исследования функционирования территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях (городские поселения и городские округа) Московской области;
5. На основе проведенного эмпирического социологического исследования выявить проблемные области функционирования территориального общественного самоуправления;
6. Опираясь на выявленные особенности функционирования территориального общественного самоуправления, разработать рекомендации по его дальнейшему совершенствованию.

Теоретическая и методологическая основа диссертационного исследования определяется объектом, целью и задачами исследования. Основу исследования составляют концептуальные положения теоретической социологии и социальной философии, совокупность идей, разработанных в трудах ученых, специализирующихся на изучении проблем организации и функционирования общественного самоуправления, а также на трудах в области социологии управления и права, в которых представлены исследования, посвященные становлению и развитию институтов гражданского общества, общенаучные методы и принципы – в частности, широко используется системный подход, методы исторического и сравнительного анализа социальных явлений.

В диссертационном исследовании были применены следующие социологические методы: формализованное и неформализованное интервью, анкетный опрос, неформализованный анализ документов.

Эмпирическую базу исследования составляют:

1. основополагающие нормативно-правовые документы, регламентирующие функционирование местного самоуправления и территориального общественного самоуправления: федеральные законы, кодексы, постановления Правительства Московской области, уставы и положения органов местного самоуправления в муниципальных образованиях Московской области¹³;
2. Данные официальной статистики, публикации в научных изданиях, результаты социологических исследований по данной проблематике¹⁴;
3. Результаты социологических исследований, проведенных при непосредственном участии автора:

¹³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <http://www.consultant.ru>; Федеральный закон от 05.04.2010 г. №40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» http://info.mosreg.ru/soc_eco; Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. №188-ФЗ <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=117057>.

¹⁴ ВЦИОМ: Пресс-выпуски // <http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv>; Мерсиянова И.В. Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения // Журнал исследований социальной политики. – 2009. [Электронный ресурс]. [Сайт]. – Режим доступа: http://eesocman.edu.ru/data/2011/05/06/1268031583/I.Mersyanova_Instituty_samoorg-zii.pdf

- «Социальная активность и участие граждан в деятельности территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Московской области» (октябрь-ноябрь 2010 г.). Опрошено 2344 чел. Тип выборки: случайная, квотная. Выборка репрезентирует население Московской области по полу и по возрасту;

- «Общественное самоуправление на территории Московской области» (2010 г.). Экспертный опрос 100 человек. В качестве экспертов выступали работники Министерства по делам территориальных образований Московской области, работники районных и городских администраций муниципальных образований, курирующие территориальное общественное самоуправление;

- «Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления» (2009 г.) – опрос методом фокус-групп с жителями в муниципальных образованиях Московской области. Всего приняло участие в опросах 150 человек. Выборка кво́тировалась по полу, возрасту и типу поселения.

Научная новизна исследования определяется тем, что в нем на основании исследования общественного самоуправления в мировой и отечественной социально—гуманитарной мысли разработана оригинальная организационно-функциональная модель развития территориального общественного самоуправления.

Результаты исследования, представляющие научную новизну, состоят в следующем:

1. Обобщена историография общественного самоуправления в мировой и отечественной гуманитарной мысли с позиции выяснения связей общественного самоуправления и гражданского общества;

2. Проведен историко-социологический анализ институционализации территориального общественного самоуправления в России;

3. Прояснена роль территориального общественного самоуправления как одного из основополагающих компонентов в процессе формирования полноформатного гражданского общества;

4. Предложены методологические подходы к разработке программы исследования территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Моковской области;

5. Определены ключевые проблемные области современного состояния и развития территориального общественного самоуправления;

6. На основании полученных данных и исследуемого материала предложена оригинальная модель оптимизации развития территориального общественного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту.

1. Территориальное общественное самоуправление имеет дуалистический характер, который выражается в том, что оно функционирует, с одной стороны, в качестве института гражданского общества и в качестве составляющего механизма управления муниципальной территорией – с другой. В качестве субъекта, имеющего права на осуществление территориального общественного самоуправления, выступает локальное сообщество, что свидетельствует о том, что в сущностной характеристике данного института доминирует гражданская составляющая.

2. В условиях недостаточной развитости гражданского общества, распада социальной инфраструктуры, недоверия населения к институтам публичной власти, отсутствия у населения желания использовать правовые рычаги воздействия, единственно возможной переходной моделью к более эффективной системе территориального общественного самоуправления является регламентированная система организации территориального общественного самоуправления, инициированная органами центральной и местной власти.

3. Анализ территориального общественного самоуправления в качестве системы, состоящей из взаимосвязанных компонентов, позволяет через выявленные особенности функционирования данной системы в современных условиях оценить ее эффективность. Основными критериями

эффективности действующей системы территориального общественного самоуправления являются: 1) способность удовлетворять потребности локального сообщества и решать проблемы местного значения через естественный механизм самоорганизации индивидов; 2) возрастающая социальная роль этой системы в процессе самоорганизации населения на местном уровне как одного из ключевых факторов развития гражданского общества.

4. Регламентированная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация территориального общественного самоуправления, не в полной мере отвечает потребностям современного общества, поэтому существует необходимость разработки методики исследования территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях, на основе которой будет происходить дальнейший мониторинг принципов его организации.

5. Соотнесение реальной системы территориального общественного самоуправления в современной России с критериями ее эффективности показывает, что на настоящем этапе сформированная система территориального общественного самоуправления не в полном объеме отвечает критериям эффективного функционирования и имеет существенные недостатки. Основными из них являются, во-первых, недостаточная развитость ключевого элемента системы, которая находит свое отражение в изолированности локального сообщества как первичного субъекта самоуправленческих прав от процесса местного управления, и, во-вторых, недостаточная открытость каналов взаимодействия между местным уровнем публичной власти и уровнем самоорганизации локального сообщества. В системе территориального общественного самоуправления в современных условиях не до конца определены финансово-экономические аспекты ее функционирования; дальнейшего совершенствования требуют субъектный, контрольно-надзорный компоненты.

6. Устранение недостатков в сложившейся системе территориального общественного самоуправления, совершенствование ее структурных элементов и создание благоприятной среды позволит данному институту функционировать более эффективно. Дальнейшая оптимизация территориального общественного самоуправления в современной России возможна при условии совместного участия государства как главного актора формальных институциональных изменений и локального сообщества как главного субъекта гражданской активности.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сделанные автором теоретические и практические выводы способствуют углублению уже имеющихся научных знаний о сущности и структуре территориального общественного самоуправления, его влияния на развитие гражданского общества и местного самоуправления, составляют основу для дальнейших практических и теоретических исследований проблемы. Анализ генезиса территориального общественного самоуправления в России позволит обратить внимание исследователей и специалистов на дальнейшее изучение процесса институционализации территориального общественного самоуправления в современных условиях. Основные положения и результаты исследования позволяют осмыслить основные тенденции по оптимизации сложившейся системы территориального общественного самоуправления в контексте развития гражданского общества. Собранный эмпирический материал представляет интерес как для ученых, так и для практиков, которые реализуют идеи территориального общественного самоуправления в российском обществе, и может быть использован для совершенствования образовательных программ по государственному и муниципальному управлению, социологии управления, в системе повышения квалификации управленческих кадров.

Апробация работы. Основные положения и результаты исследования были апробированы на научно-практических конференциях: «Управленческие отношения и процессы в современной России» (РАГС, Москва, 2009 г.);

«Социальный потенциал модернизации России» (РАГС, Москва, 2010 г.) «Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы» (РУДН, Москва, 2010 г.); практическом семинаре «Территориальное общественное самоуправление в муниципальном образовании: нормативная база, процедура, общественное участие» (Межотраслевой институт коммунальных стратегий, Москва, 2010 г.), а также в шести научных публикациях в различных изданиях (в том числе двух из списка ВАК). Основные теоретические положения и выводы исследования были использованы в процессе проведения семинарских занятий со студентами Российского университета дружбы народов по курсу «Муниципальное управление», в разработке программы спецкурса по муниципальному менеджменту, а также при разработке концепции развития территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «Город Ногинск Московской области».

Структура работы отражает цели и задачи исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав и шести параграфов, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** диссертации обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, а также его теоретико-методологическая основа, раскрывается научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Процесс институционализации территориального общественного самоуправления в условиях становления гражданского общества России» диссертации посвящена общетеоретическому и концептуально-методологическому анализу территориального общественного самоуправления как специфического института гражданского общества.

В первом параграфе «История вопроса: генезис феномена "общественное самоуправление"» на основе общетеоретических концепций в исследовании общественного самоуправления, сформировавшихся в истории социологической мысли, обосновывается концептуальная роль общественного самоуправления в процессе становления гражданского общества.

В диссертации отмечается, что представления о формах непосредственного участия населения в делах управления своей территорией менялось в силу объективных причин. Но в большинстве случаев активизация граждан возникает как протест против ущемления прав и свобод, либо как реакция на отсутствие отклика со стороны правящего класса на нужды граждан.

В основе гражданской активности лежит осознание общих интересов. «При этом гражданское общество представляется как социум, в котором осуществляют, взаимодействуют, вступают в конфликт две социальные группы: власть (как относительно самостоятельная группа, отражающая интересы государства) и население»¹⁵. Уровень участия населения в управлении зависит от многих факторов: исторических, экономических, социальных, культурных – и в том числе и от менталитета граждан.

Показано, что общественное самоуправление – многогранное явление, которое не может быть ограничено узкими историческими рамками. Однако следует заметить, что примерно с XVII–XVIII вв. концептуализация общественных отношений на фоне развития рыночных связей сформировала представление о соглашении между сторонами (государством и гражданином). Тем самым была намечена черта, которая разделяет функции государства и самоорганизующегося общества, что стало толчком к росту гражданской сознательности и ответственности индивида. При этом историческое появление общественного самоуправления обусловлено возрастающей ролью города как нового социального порядка, в котором возникает особый социальный слой — горожане. Горожане в результате «борьбы» с сеньориальным режимом

¹⁵ Анимича Е.Г., Заборова Е.Н. Гражданская активность населения: ТОСы в системе местного самоуправления. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2000. – С. 23.

принимали на себя функции по непосредственному управлению основными сферами жизни своего локального сообщества, создавая развитую сеть общественного самоуправления.

Рассмотрев генезис феномена «общественное самоуправление», автор формулирует вывод о том, что в результате развертывания идеи общественного участия в решении вопросов местного значения происходит усиление значения локального сообщества, что выражается в развитии социальных связей на определенной территории; в переходе к децентрализации в управлении, что способствует, в свою очередь, формированию новых ячеек гражданского общества.

Во втором параграфе «Территориальное общественное самоуправление: историко-социологический анализ» анализируются истоки становления, периоды подъёма и упадка территориального общественного самоуправления в России.

Диссертантом отмечается, что система управления на протяжении всей истории российского государства в целом характеризовалась достаточно жесткой системой централизации власти и отсутствием развитой системы общественного самоуправления. Сложившаяся система местного самоуправления была практически лишена способности реально отражать и удовлетворять потребности локального населения. В то же время самоуправленческие начала местного населения, в той или иной форме, всегда имели место в истории российского государства.

В диссертации исследуются основные этапы институционализации территориального общественного самоуправления, которая в процессе становления эффективной системы гражданского общества включает развитие институтов самоуправления на уровне организации локальной общности граждан.

В начале 90-х годов XX века в России происходит смещение парадигмы формирования общественных отношений в сторону индивидуализма. Попытка изменения соотношения индивидуального и общественного начал в пользу

индивидуализма идет вразрез с исторической особенностью российской жизни, которая всегда строилась на принципах соборности, общности и взаимодействия.

Автором исследования положительно оценивается потенциал территориального общественного самоуправления как первичной организации местного сообщества на определенной территории для реализации собственных инициатив, направленных на решение конкретных задач по обеспечению жизнедеятельности данного сообщества.

Отмечается, что территориальное общественное самоуправление представляет собой организацию промежуточного уровня, которая действует в качестве связующего звена между местным сообществом и органами власти.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориальное общественное самоуправление представляет собой самоорганизацию «граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»¹⁶.

Представляется очевидным, что общественное самоуправление само по себе является мобилизационным центром человеческих возможностей и сил, в котором происходит формирование чувства ответственности граждан за развитие территорий, путем внедрения различных социальных практик на уровень местного сообщества.

В *третьем параграфе «Перспективы развития форм общественного самоуправления (мировой опыт и российские реалии)»* с целью определения основ функционирования территориального общественного самоуправления анализируются зарубежные модификации общественного самоуправления в контексте выявления универсальных механизмов оптимизации системы территориального общественного самоуправления.

¹⁶ Указанный Федеральный закон. Статья 27. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_5.html#p814

Мировой опыт в области самоуправления свидетельствует об эволюционном саморазвитии общественных процессов, которые служат основой для реализации самоуправленческих начал населения. Российское законодательство регламентирует общие принципы организации территориального общественного самоуправления, которые должны задать общее направление его современного развития и тем самым, в соответствии с мировым опытом, сделать принципиальный шаг к развитому гражданскому обществу.

Исходя из особенностей трансформационных процессов современной российской государственности на основе зарубежного опыта организации общественного самоуправления, обосновываются критерии эффективности системы территориального общественного самоуправления:

- возможность функционирования территориального общественного самоуправления, в рамках формально закрепленной специфики, в качестве ключевого элемента и фактора развития гражданского общества в реальных современных условиях;
- способность системы территориального общественного самоуправления удовлетворять потребности локального сообщества через формы гражданской активности.

В современных развитых странах с правовым государством и рыночной экономикой под гражданским обществом понимают социальные группы и общественные институты, посредством которых население решает свои проблемы. Их организованными формами выражения могут выступать различные общественные движения: профессиональные, религиозные, женские, студенческие и др. В российских условиях аналогичной формой выражения интересов населением можно назвать «общественность», которая представляет собой некоммерческие структуры, обладающие достаточной степенью активности. Большинство авторов выделяют часть социума, с активной гражданской позицией, которая не претендует на власть, но способна влиять на политику посредством действия системы самостоятельных и независимых от

государства институтов и организаций, реализовать частные интересы индивидов и потребности этих коллективов.

Отмечается, что зарубежная модель общественного самоуправления обосновывает необходимость ограничения вмешательства органов публичной власти в дела местной общины, право местного сообщества на самостоятельное решение местных задач, которое является естественным и неотчуждаемым.

В диссертационном исследовании определено, что если рассматривать западное общество как социальную систему, то главная цель развития такой общественной системы состоит в возникновении равносильных элементов, которые обеспечивают баланс и устойчивость всей общественной системы. В тоже время в российском обществе исторически сложилась система, при которой государство не имеет достаточно серьезной оппозиции, в роли которой выступают общественные, неполитические организации, в том числе и не в последнюю очередь, по месту жительства.

Диссертант делает вывод о том, что развитая система форм общественного самоуправления является ключевым фактором развития общества в целом. Мировой опыт в области самоуправления свидетельствует о различных формах и масштабах общественного самоуправления, которые являются неотъемлемой частью показателя развития гражданского общества.

Во второй главе диссертации «Анализ состояния и перспективы развития территориального общественного самоуправления (на примере муниципальных образований Московской области)» проанализированы состояние территориального общественного самоуправления, социальная активность и формы участия граждан в деятельности территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Московской области. На основе результатов исследования разработаны рекомендации по оптимизации развития территориального общественного самоуправления.

Первый параграф «Основы функционирования территориального общественного самоуправления на территории Московской области»

посвящен анализу комплекса исследований особенностей функционирования территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Московской области.

В исследовании подчеркивается, что в Московской области за годы муниципальной реформы проделана большая законодворческая и организационная работа, направленная на развитие местного самоуправления. В частности, приняты областные законы «О муниципальной службе в Московской области», «Об обеспечении реализации отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», разработаны и приняты другие нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, созданы специальные комитеты для работы с муниципальными образованиями, действуют Советы муниципальных образований¹⁷. Областные конкурсы муниципальных образований, обмен опытом в сфере местного самоуправления служат цели совершенствования деятельности местной власти в различных сферах своих полномочий. Вместе с тем и практические работники, и исследователи единогласны в том, что еще имеются области совершенствования местного самоуправления, например по направлению территориального общественного самоуправления.

На основе полученных данных диссертантом сделан анализ состояния территориального общественного самоуправления на территории Московской области. В результате анализа были выделены слабые стороны территориального общественного самоуправления:

- невысокая активность населения в проектах ТОС;
- отсутствие у активистов ТОС специального образования для разработки бизнес-планов и управления проектами;
- материальная зависимость от местной власти;
- отсутствие стабильных материальных источников.

¹⁷ Подробнее см.: Официальный сайт Правительства Московской области. [Электронный ресурс]. [сайт] – Режим доступа: <http://www.mosreg.ru>

Но в тоже время отмечаются сильные стороны и возможности.

Сильные стороны:

- определенный правовой статус;
- регистрация в качестве юридических лиц;
- устойчивый спрос на услуги, оказываемые или контролируемые органами территориального общественного самоуправления;
- относительно благосклонное отношение власти;
- переданные и закрепленные отдельные полномочия органов местного самоуправления.

Возможности:

- работа с международными организациями (грантами);
- имидж «стремления» в органы местной или региональной власти для руководителей или активистов территориального общественного самоуправления;
- поддержка значительной части проектов со стороны органов местной власти;
- сотрудничество с малыми и средними предпринимательскими структурами;
- сотрудничество с различными общественными организациями в интересах населения;
- возможность самостоятельно заниматься предпринимательской деятельностью.

Во втором параграфе «Современное состояние и актуальные проблемы территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях» представлены результаты социологического исследования территориального общественного самоуправления по разработанной программе.

В ходе исследования была применена методика, которая обеспечивает наибольшую достоверность и включает в себя следующее:

- А Для анализа уровня информированности жителей о деятельности

территориального общественного самоуправления, самоидентификации граждан с местным сообществом, мотивов гражданской самодеятельности, оценок эффективности деятельности органов территориального общественного самоуправления автором был использован комбинированный опрос, включающий в себя анкетирование, формализованное и неформализованное интервью. Такой метод позволяет обеспечить достаточный для исследования охват респондентов в относительно короткие сроки и получить информацию по интересующим аспектам.

▲ Для определения основных направлений развития и условий функционирования территориального общественного самоуправления обосновано использование экспертного опроса, в котором приняли участие работники Министерства по делам территориальных образований Московской области, работники районных и городских администраций муниципальных образований, опосредованно или непосредственно занимающиеся построением и обеспечением функционирования стратегии развития территориального общественного самоуправления. Применение данной методики обусловлено недостаточной разработанностью проблемы исследования функционирования территориального общественного самоуправления в современных условиях и, в связи с этим, отсутствием информации по данной проблематике.

На основе данных, полученных в ходе анкетирования в 50 муниципальных образованиях Московской области, было выявлено, что большинство граждан реально понимают, что представляет собой территориальное общественное самоуправление (44%), при этом существует достаточно большой процент тех, кто не представляет, в чем заключается суть данного социального явления (41%). Среди респондентов были выявлены те, кто действительно участвует в различных формах территориального общественного самоуправления, при этом сами не осознают свою деятельность как участие в общественном самоуправлении.

Выявлены основные причины низкой активности граждан в участии в территориальном общественном самоуправлении. Среди них можно выделить

социальные и профессиональные характеристики, а именно: отсутствие времени или отсутствие опыта практического участия (61%), отсутствие достаточной информации (17%), сомнения в своих возможностях что-либо изменить (22%).

Анализируя степень участия граждан в общественном самоуправлении, диссертант выявил, что происходит смена парадигмы самоуправления в сторону институциональных форм (территориальное общественное самоуправление, товарищество собственников жилья) (57%). Широко развитая сеть уличных, домовых, квартальных комитетов (24%) становится частью набирающих силу новых форм самоорганизации граждан.

На основании проведенного экспертного опроса уровень социальной активности членов местного сообщества в решении вопросов локального сообщества оценивается как низкий (54% опрошенных экспертов); одним из необходимых условий его повышения называется улучшение материальной базы (70%).

По результатам исследования были выделены характеристики, которые могут способствовать вовлечению населения в деятельность территориального общественного самоуправления. Эти характеристики формируются в период первичной социализации в активной среде (молодежь) и под воздействием сложных жизненных обстоятельств, требующих большой целеустремленности и терпения (старшее поколение). В целом эти особенности представляют собой ряд ценностей, на которые ориентирована социальная активность членов территориального общественного самоуправления: ценность труда, социального признания, уважения, общения.

В *третьем параграфе «Направления стимулирования гражданских инициатив в становлении территориального общественного самоуправления»* на основе полученных данных в ходе социологического исследования территориального общественного самоуправления, предложена организационно-функциональная модель и сформулированы направления ее дальнейшего совершенствования.

Подчеркивается, что ключевым условием совершенствования территориального общественного самоуправления, вовлечения местных социальных групп и отдельных индивидуумов в деятельность данного социального института является формирование благоприятной, конструктивной среды функционирования.

В данном параграфе анализируется специфика каждого элемента благоприятной среды оптимизации функционирования территориального общественного самоуправления.

При рассмотрении специфики оптимизации экономического элемента отмечается, что основным направлением в данном аспекте должно стать ускоренное наращивание финансово-экономического потенциала системы территориального общественного самоуправления. Автор исходит из того, что только лишь распределение финансовых средств из местных бюджетов для осуществления территориального общественного самоуправления оставит неизменной практику пассивного существования местных сообществ. Перспективным является привлечение местного населения к созданию организаций городского развития, к сотрудничеству с коммерческими организациями.

Диссертант обосновывает, что в процессе оптимизации системы территориального общественного самоуправления значительным направлением является развитие политического элемента благоприятной среды, который включает в себя проведение определенной конструктивной политики, а также повышение уровня «политической» активности локального сообщества в решении местных задач. Активное «политическое» участие локального сообщества в решении вопросов представляется возможным при условии того, что в массовом сознании будут сформированы сущности, цели и принципы функционирования территориального общественного самоуправления как института гражданского общества, способного реализовать локальные интересы и потребности.

Не менее значимым условием создания благоприятной среды является оптимизация правового компонента, отвечающего потребностям локального

сообщества в создании органов территориального общественного самоуправления.

Отмечается, что оптимизация функционирования территориального общественного самоуправления во многом зависит и от социального, правового, культурного, экономического уровня развития локального сообщества, степени его готовности к участию в решении местных проблем.

Необходимым условием для активного участия локального сообщества в территориальном общественном самоуправлении является принятие на уровне муниципального образования социальных ценностей, норм и процедур гражданской культуры участного поведения. Представляется целесообразным актуализировать в сознании местного сообщества идею самоорганизации локального сообщества путем активного участия в решении местных задач при создании единиц территориального общественного самоуправления.

В рамках предложенной организационно-функциональной модели функционирования территориального общественного самоуправления представляется полезным на местном уровне, органами местного самоуправления, разрабатывать и реализовывать комплекс мер, направленных на популяризацию среди местного сообщества принципов осуществления территориального общественного самоуправления, оптимизацию управления муниципальными территориями. Особенно важно задействовать все возможные ресурсы органов местного самоуправления: внедрение социальных технологий, разработка информационно-аналитической базы, формирование кадрового состава.

Не менее значимым в организационно-функциональной модели совершенствования территориального общественного самоуправления выступает создание механизма горизонтальных и вертикальных связей во взаимоотношениях внутри территориального общественного самоуправления и за его пределами. Необходимо создание системы взаимоотношений, которые основаны на активном участии локального сообщества в решении вопросов, которые затрагивают основные направления развития поселения.

В диссертации представлены основные критерии эффективности проводимых мероприятий по совершенствованию системы территориального общественного самоуправления.

В заключении диссертации приводится краткая оценка результатов исследования и намечаются перспективы дальнейшего исследования проблематики взаимосвязи общественного самоуправления и развития гражданского общества в современных условиях.

Создание действенной системы территориального общественного самоуправления актуализируется в связи с происходящими социальными трансформациями, изменением мировоззрения и ценностей, ориентиров общественного участия в управлении местной территорией. Территориальное общественное самоуправление как способ взаимодействия между органами местной власти и местным населением имеет ряд проблемных областей, решение которых позволит создать атмосферу конструктивного сотрудничества. Таким образом, возникает необходимость внедрения новых технологий оптимизации развития территориального общественного самоуправления, способного отвечать потребностям современного общества и создавать условия для формирования полноформатного гражданского общества в России.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Секирина Е.Е. Организация территориального общественного самоуправления как способ снижения негативных последствий процесса глобализации / Е.Е. Секирина // Электронный журнал «Гуманитарные и социальные науки», 2011, №5 [Электронный ресурс]. – [Сайт]. Режим доступа: http://hses-online.ru/2011_05.html – 0,4 п.л.

2. Секирина Е.Е. Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии (российские реалии и мировой опыт) / Е.Е. Секирина // Электронный журнал «Гуманитарные и социальные науки», 2011, №6 [Электронный ресурс]. – [Сайт]. Режим доступа: http://hses-online.ru/2011_06.html – 0,8 п.л.

Публикации в иных изданиях:

1. Секирина Е.Е. Процесс самоорганизации на местном уровне как фактор роста социального капитала / Е.Е. Секирина // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сборник научных трудов/ Под ред. К.О. Магомедова. – Выпуск 6. – М.: МАКС Пресс, 2009. – С. 120–126. – 0,3 п.л.

2. Секирина Е.Е. Территориальное общественное самоуправление – школа гражданской активности / Е.Е. Секирина // Практика муниципального управления. – М.: Изд-во: ЗАО «МЦФЭР», 2011. – №1. – С.24–28. – 0,6 п.л.

3. Секирина Е.Е. Средневековый город — начало общественного самоуправления / Е.Е. Секирина // Ежемесячный научно-образовательный журнал «Высшая школа». – М., 2011. № 9. – С. 79–82. – 0,3 п.л.

4. Секирина Е.Е. Территориальное общественное самоуправление как социальная инновация в системе местного самоуправления / Е.Е. Секирина // Управление социальными инновациями: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Изд-во: РУДН, 2011. – С. 103–112. – 0,6 п.л.

Секирина Елена Евгеньевна

Совершенствование системы территориального общественного самоуправления в условиях становления гражданского общества России: на примере муниципальных образований Московской области

Диссертация посвящена исследованию основных аспектов развития территориального общественного самоуправления, требующих совершенствования. В работе доказывается необходимость оптимизации системы территориального общественного самоуправления, что позволит повысить ее эффективность как в сфере управления муниципальной территорией, так и в процессе становления гражданского общества. Диссертация представляет собой комплексное междисциплинарное исследование, в основу которого положена идея совершенствования системы территориального общественного самоуправления в условиях становления гражданского общества России с помощью внедрения организационно-функциональных методов управления.

Elena E. Sekirina

Improving the system of territorial local government in the development of civil society in Russia: the case of municipalities of the Moscow region

The thesis is devoted to the study of fundamental aspects of the development of public territorial self-government for improvement. The need for optimization system of local government, which will increase its effectiveness in the management of the municipal territory, and in the process of civil society has been approved. The thesis is a comprehensive interdisciplinary research which is based on the idea of improving the system of public territorial self-government in terms of civil society in Russia, by introducing organizational - functional management.

Подписано в печать 18.10.11. Формат 60x84/16.
Тираж 100 экз. Усл. печ. л. 1,75. Заказ 1285

Типография Издательства РУДН
117923, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д.3