

На правах рукописи

Лагунова Светлана Владимировна

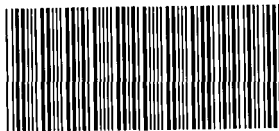
**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЛОКАЛЬНОЙ СРЕДЕ  
(НА ПРИМЕРЕ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ)**

22.00.04 - Социальная структура, социальные институты и процессы

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата  
социологических наук

14 МАР 2013



**005050488**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Лаг' followed by a horizontal line.

Архангельск - 2013

Работа выполнена на кафедре философии ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова»

**Научный руководитель:** Доктор философских наук, профессор  
Дрегалю Александр Алексеевич

**Официальные оппоненты:** **Рябев Вячеслав Васильевич**  
доктор социологических наук, профессор  
кафедры истории и социологии ФГБОУ  
«Мурманский государственный технический  
университет»  
**Ларионова Надежда Сергеевна**  
кандидат социологических наук, доцент  
кафедры социально-культурологических  
дисциплин ГБОУ ВПО «Северный  
государственный медицинский университет»

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Владимирский  
государственный университет имени А.Г. и  
Н.Г. Столетовых»

Защита состоится 26 марта 2013 года в 14.30 на заседании диссертационного совета Д 212.008.08 при ФГАОУ ВПО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова» по адресу: 163002, г. Архангельск, Набережная Северной Двины, д. 17, ауд. 1220.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке САФУ имени М.В. Ломоносова по адресу: 163002, г. Архангельск, пр. Ломоносова, д. 4.

Автореферат разослан 22 февраля 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат философских наук, доцент



Л.А. Морщихина

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

### **Актуальность исследования**

Институциональный аспект существования и развития общества традиционно является областью интересов отечественной и зарубежной социологической науки. Исследование процесса становления новых социальных институтов позволяет соотнести нормативно - правовые инновации со сложившимися историческими традициями и практиками, сформулировать проблемы институционального строительства и предложить пути их решения.

К ключевым российским преобразованиям последнего десятилетия относится муниципальная реформа, кардинально изменившая подходы к организации местного самоуправления. Один из ее главных концептов заключается в развитии на местном уровне институтов гражданского общества, которые будут способствовать социально-экономическому развитию территорий. Важное место среди них занимает институт территориального общественного самоуправления (далее – ТОС).

Территориальное общественное самоуправление в той или иной степени осуществляется в 64 субъектах Российской Федерации, являясь значимым ресурсом для решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных средств, развитие социального взаимодействия и добровольческого движения.

Актуальность исследования институционализации территориального общественного самоуправления определяется рядом причин теоретического, социально-политического, эмпирического характера.

Несмотря на то, что изучение института территориального общественного самоуправления все чаще становится объектом интереса политической, юридической и социологической наук, отмечается отсутствие целостных научных исследований в отношении явных и латентных функций, дисфункций, проблем и перспектив развития данного социального института. Существует потребность в разработке методологических подходов к анализу и прогнозированию дальнейшего развития ТОС.

Институционализация территориального общественного самоуправления, направленная на сохранение и приумножение человеческого и социального капитала местных сообществ, может рассматриваться как фактор реализации целей муниципальной реформы и как условие развития гражданского общества на местном уровне. Участие населения в решении

проблем жизнедеятельности человека является императивом эффективности местной власти.

Очевиден недостаток системных социологических исследований развития института ТОС, позволяющих оценить его потенциал для развития локального социума. Современное федеральное законодательство задает лишь общие принципы функционирования территориального общественного самоуправления и не учитывает специфику его становления в условиях разных регионов Российской Федерации, применительно к уровню социально – экономического состояния территории, в том числе - городской и сельской местности.

Институционализация территориального общественного самоуправления имеет особое значение для Архангельской области, где в течение последних десятилетий сохраняются тенденции стагнации, замедления социально-экономического роста, эмиграционной активности. Длительное время проблемы северных территорий, к которым относится Архангельская область, рассматривались преимущественно с позиции экономического интереса к богатым природным ресурсам. При этом вопросы развития человеческого и социального капитала, как основы для экономического благополучия, не получали должного внимания властных структур. Сегодня акцент федеральной и региональной политики начинает смещаться в сторону развития социального потенциала Севера, что отвечает признаваемой научным сообществом логической обусловленности экономического развития конкретной территории капитализацией существующих социальных и человеческих ресурсов.

Социологический анализ легитимации формальных правовых установлений в отношении территориального общественного самоуправления имеет прикладное значение для локальной среды и одновременно позволяет представить актуальные проблемы институционализации взаимодействия общества и органов власти в современной России.

### **Состояние разработанности проблемы**

Выбранная для исследования тема предопределяет различные аспекты и подходы к ее изучению.

Основу диссертационного исследования составили научные работы, посвященные институционализации социальных отношений, становлению территориального общественного самоуправления в контексте развития местного самоуправления, методологии изучения локальной среды, проблеме формирования социального и человеческого капитала.

Вопросы институционализации общественных отношений и становления социальных институтов находят свое отражение в трудах родоначальников социологии О. Конта, Г. Спенсера, Э. Дюркгейма.

Значительный вклад в осмыслении роли социальных институтов внесли П. Бергер, Т. Лукман, Д. Мертон, Т. Парсонс, Я. Щепаньский, экономисты Т. Веблен, Д. Норт, отечественные ученые И.В. Лукашонок, А.Н. Олейник, Г.В. Осипов, В.Д. Плахов, В.В. Радаев, Л.И. Спиридонов, С.С. Фролов, А.Г. Эфендиев и др.

Эволюция представлений о сущности и роли социальных институтов в общественном развитии предопределила формирование институционального подхода, который впоследствии был дифференцирован на «традиционный институционализм» (институционализм) и неоинституционализм. К первой научной традиции относят Дж. Хоманса, К. Маркса, Т. Парсонса, К. Поланьи, Дж. Ходжсона и др., которым свойственна трактовка социального института как социально – психологического феномена. Неоинституционалисты делают акцент на субъектную сторону институционализации новых общественных отношений, когда социальные изменения объясняются как результат инновационной деятельности предпринимателей, активных управляющих стратегий. Работы Дж. Бьюкенена, Р. Коуза, Д. Норта, Э.де Сото, Ф. Хайека и др. формируют объяснение социального института через совокупность формальных и неформальных норм, детерминирующих поведение человека.

В рамках данного диссертационного исследования особую актуальность приобретают научные идеи отечественных ученых Т.И. Заславской, И.В. Лукашонок, В.Л.Тамбовцева, А.Г. Эфендиева, В.А. Ядова и др. о динамике изменчивости социальных институтов и природе этих изменений. Разработанная в Новосибирской научной школе теория институциональных матриц С.Г. Кирдиной позволяет оценить институт территориального общественного самоуправления в контексте соответствия базовой матрице России.

Понятие локальной среды, ее специфики разрабатывается в трудах представителей системной регионалистики: В.Л. Глазычева, А.А. Дрегалю и В.И. Ульяновского, Н.И. Лапина, В.Н. Лексина и Е.Н. Андреевой, Ю.Ф. Лукина, И.В. Стародубровской и Н.И. Мироновой, и т.д. Так, в монографических исследованиях А.А. Дрегалю, Ю.Ф. Лукина, В.И. Ульяновского представлен актуальный социологический материал, подчеркивающий историко-культурную и социально-экономическую специфику Архангельской области, которая, по мнению ученых, в свою очередь, определяет развитие социальных институтов, их легитимацию.

Взгляды российских ученых на обусловленность институционального строительства спецификой локальных сред можно соотнести с позициями, представленными в работе Р. Патнэма.

Актуальные для диссертационной работы, проблемы территориальной общности, в том числе различия общности (*Gemeinschaft*) и общества (*Gesellschaft*), разрабатывал Ф. Теннис, представители Чикагской школы (У. Самнер, Ч. Кули и др.) и представители современной американской социологии (Э. Гидденс, Д. Коулмен, Р. Тернер и др.). Изучение соседских сообществ (*community*), их особенностей и активности находят отражение в трудах зарубежных исследователей А. Твелтфриза, А. де Токвиля, Дж. Пирса, П. Хендерсона и в работах отечественных ученых: В.Л. Глазычева, И.Е. Кокорева, И.В. Мерсияновой, Е.С. Шоминой, Л.И. Якобсона и др.

Органичная взаимосвязь развития института территориального общественного самоуправления с проблемой становления современной российской модели местного самоуправления обусловили интерес к взглядам представителей российской социологической школы XIX века, которые изучали проблемы самоуправляемых общин. К ним следует отнести А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, М.М. Ковалевского, Н.И. Лазаревского, П.А. Сорокина и др. Идеи данных авторов не заняли важного места в советской науке, так как противоречили принципиальным положениям официальной идеологии. Однако в настоящее время данные исследования приобретают актуальность в связи с дискуссионностью вопросов о природе местного самоуправления.

В трудах ученых XIX века можно выделить две традиции ее объяснения: общественную (А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др.) и государственную (Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, А.Д. Грановский, В.П. Безобразов и т.д.).

Современные трактовки института местного самоуправления как института гражданского общества нашли свое отражение в трудах Г.В. Барабашева, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева и др. В ряде работ разрабатывается идея публично – властного характера институтов местного самоуправления (Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, М.А. Краснов, В.Е. Чиркин).

Исторический аспект становления современной институциональной организации местного самоуправления в России представлен в работах В.Ф. Абрамова, Е.С. Егоровой, Л.Е. Лаптевой, Ю.Ф. Лукина, А.Ю. Шутова, Н.В. Щербаковой. Среди работ, рассматривающих институты местного самоуправления согласно новой конституционной трактовке 1993 года, следует отметить труды С.А. Авакьяна, С.С. Алексева, А.В. Васильева, О.Е. Кутафина, И.И. Овчинникова и др.

Оценивая степень изученности территориального общественного самоуправления, следует отметить недостаточность комплексного анализа и оценки развития и перспектив данного института.

Так, в работах Г.В. Атаманчука, Н.С. Бондаря, В.Д. Нечаева, С.П. Патрушева и др. подробно характеризуются формы участия населения в местном самоуправлении, к которым действующим законодательством отнесена практика территориального общественного самоуправления.

Правовой аспект функционирования рассматриваемого института отражен в трудах И.В. Бабичева, С.А. Васильева, Г.Г. Маркарян, Е.В. Раздьяконовой, О.Л. Савранской, А.А. Сергеева и др. Авторы дают оценки ТОС как института муниципального права, анализируя вопросы нормативного регулирования деятельности территориального общественного самоуправления.

Анализ территориального общественного самоуправления в контексте формирования гражданского общества представлен в работах социологов И.В. Мерсияновой, В.В. Петухова, Л.В. Смирнягина, И.А. Халий, Л.И. Якобсона, в диссертационных исследованиях О.Н. Аборваловой, Ю.В. Ратьковой, М.А. Подсумковой, Ю.Н. Татаркиной и др.

Наиболее целостный анализ перспектив института территориального общественного самоуправления осуществлен в работах И.В. Мерсияновой: социологические исследования общественного участия в регионах России позволили автору сформулировать факторы, определяющие развитие данного института и рассмотреть его в контексте добровольческих практик, филантропии и благотворительности. Анализ эффективности территориального общественного самоуправления представлен в монографиях и учебных пособиях А.А. Васильева.

Однако большая часть информации о территориальном общественном самоуправлении представлена в периодической печати, материал носит информационно-методический характер и дифференцирован регионально. К таким публикациям можно работы А.Ф. Малого, Т.Д. Румянцевой, Л.Б. Румянцева, В.С. Садкова, Г.В. Тюрина и др.

Изучение перспектив территориального общественного самоуправления в локальной среде определило наш интерес к научным исследованиям социального и человеческого капитала. В диссертационной работе были использованы концепции П.Бурдье, М. Грейбила, Д. Коулмена, Ф. Фукуямы, С. Хантингтона и др.

**Объектом исследования** является социальный институт территориального общественного самоуправления.

**Предметом исследования** – процесс институционализации территориального общественного самоуправления в локальной среде.

**Цель работы** - на основе исследования процесса институционализации территориального общественного самоуправления в локальной среде выявить особенности, оценить перспективы развития данного института и сформулировать условия, необходимые для их реализации.

**Задачи исследования:**

- 1) представить эволюцию научных взглядов на природу социального института и процесс институционализации общественных отношений;
- 2) описать специфику институциональных оснований и формальной регламентации института территориального общественного самоуправления;
- 3) выявить особенности институционализации территориального общественного самоуправления на региональном и муниципальном уровне;
- 4) определить тенденции и противоречия развития института территориального общественного самоуправления на примере Архангельской области;
- 5) на основе результатов эмпирического исследования оценить перспективы развития института территориального общественного самоуправления;
- 6) обосновать императивы решения проблем институционализации территориального общественного самоуправления в локальной среде.

**Теоретико-методологические основы исследования**

Теоретико-методологический фундамент исследования составляют работы отечественных и зарубежных учёных, которые рассматривают проблемы институционализации общественных отношений, вопросы самоуправленческих практик территориальных сообществ, социально – философские, правовые, аксиологические, социологические аспекты развития территориального общественного самоуправления в современной России.

Институт территориального общественного самоуправления рассматривается нами с позиции неинституциональной теории и теории локальных сред, которые, в свою очередь, основываются на историческом, системном, средовом, деятельностно – активистском подходе. Применение последнего состоит, с одной стороны, в изучении практик территориального самоуправления в конкретных сообществах, с другой – в исследовании позиций субъектов социального действия (активистов территориальных сообществ).

Среди отечественных ученых, оказавших значимое влияние на положения диссертационного исследования, отметим А.А. Дрегалю,

С.Г. Кирдину, Н.И. Лапина, В.Н. Лексина, И.В. Лукашонок, Ю.Ф. Лукина, И.В. Мерсиянову, Н.И. Миронову, Г.В. Осипова, И.В. Стародубровскую, В.И. Ульяновского. Среди зарубежных ученых – П. Бергера, Т. Лукмана, Р. Мертона, Т. Парсонса, Д. Норта и др.

В работе был использован ряд общенаучных методов (анализ, синтез, дедукция, индукция, сравнение, обобщение, абстрагирование, диалектический метод и метод системного анализа), а также специальные социологические методы (контент-анализ документов, анкетный опрос, экспертное интервью, методика case - study).

### **Эмпирическая база исследования**

Источниковой базой диссертации послужили:

- нормативно-правовые документы федерального, регионального, муниципального уровней в отношении регулирования территориального общественного самоуправления;

- статистические материалы Архангельского областного комитета государственной статистики, Министерства по развитию местного самоуправления Архангельской области;

- результаты эмпирических социологических исследований, проведенных по различным аспектам развития территориального общественного самоуправления.

В данной диссертационной работе использованы материалы социологических исследований Левада-Центр (2008, 2010 гг.) по проблеме инициации общественных организаций в современной России, социологического опроса, проведенного Фондом «Общественное мнение» и Государственным университетом Высшая школа экономики (далее – ГУ - ВШЭ) в 2007 году в 68 субъектах Российской Федерации, результаты социологических опросов и глубинных интервью Института социологии Российской академии наук.

Автором была разработана программа собственного социологического исследования, содержащая анкетный опрос, работу с фокус-группами, включенное наблюдение и т.д. Ценный исследовательский материал дали экспертные интервью с лидерами территориального общественного самоуправления, депутатами районных и областного Собраний, сотрудниками исполнительной власти Архангельской области.

Совместно с региональным отделением общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» в рамках реализации проекта «ТОС – союз лидеров», была собрана и обработана информация о 516 руководителях территориальных сообществ, позволившая

проанализировать их возрастной, образовательный, профессиональный потенциал.

Диссертантом был проведен сравнительный анализ муниципальных нормативных источников в отношении правового закрепления практик территориального самоуправления на уровне района и сельских поселений, городских округов и сельских муниципальных районов.

#### **Научная новизна исследования**

1. Раскрыта специфика локальной среды, определяющая особенности институционализации территориального общественного самоуправления, выделены этапы и ключевые характеристики развития ТОС в Архангельской области;

2. Разработаны методологические подходы к изучению институционализации территориального общественного самоуправления применительно к локальной среде;

3. Выявлены факторы, влияющие на процесс институционализации территориального общественного самоуправления в городских и сельских поселениях;

4. Показана роль социальных субъектов в развитии территориального общественного самоуправления. На основе возрастных, гендерных, образовательных и профессиональных характеристик составлен общий социально-демографический портрет лидера территориального общественного самоуправления, свойственный для локальной общности;

5. На основании эмпирического исследования выявлены основные тенденции и противоречия институционализации ТОС в выбранной локальной среде. Процесс институционализации территориального общественного самоуправления оценен как незавершенный, что позволяет говорить об открытом сценарии развития данного социального института и о необходимости разработки активных управляющих стратегий;

6. Разработана и обоснована модель институциональной инфраструктуры взаимодействия территориальных сообществ, действующих в рамках ТОС, и органов власти. Практическая реализация предложенной модели рассматривается как условие для дальнейшего развития института территориального общественного самоуправления в локальной среде.

В результате проведенного социологического исследования получены следующие основные результаты, формулируемые автором как **положения, выносимые на защиту**:

1. В многообразии подходов к изучению территориального общественного самоуправления именно социологический анализ позволяет: а)

рассмотреть процесс институционализации в исторической ретроспективе, с учетом специфики социума локальной среды; б) оценить потенциал социального института территориального общественного самоуправления в контексте развития территории.

2. С точки зрения социологии институт территориального общественного самоуправления, с учетом современных правовых толкований, можно определить как комплементарный институт российского гражданского общества, добровольную, самоуправляемую, не имеющую членства некоммерческую организацию, как устойчивую форму взаимодействия индивидов (социальный институт), создаваемую по инициативе жителей конкретной территории, объединившихся на основе общности интересов для самостоятельного решения вопросов местного значения. Деятельность территориального общественного самоуправления сочетает в себе общественную (деятельность направлена на удовлетворение групповых интересов и строится на общественных началах) и государственно-муниципальную составляющие (сотрудничество с органами власти по решению вопросов местного значения). Формальные и неформальные, латентные функции, равно как и дисфункции института территориального общественного самоуправления являются равнозначным объектом интереса социологического анализа.

3. Законодательно установленный институт территориального общественного самоуправления основан на исторически сложившихся самоуправленческих началах соседского сообщества и предполагает их развитие.

4. Перспективы развития института территориального общественного самоуправления обусловлены взаимоотношениями с органами местной власти, готовностью и способностью последней к использованию потенциала территориального сообщества. Институционализация территориального общественного самоуправления требует создания инфраструктуры взаимодействия территориальных сообществ и властных структур.

5. Развитие территориального общественного самоуправления может рассматриваться как инструмент средового регулирования и оцениваться с точки зрения социальной и экономической эффективности. Институционализация территориального общественного самоуправления способствует развитию человеческого и социального капитала и может быть рассмотрена как ресурс развития территории, под которым мы понимаем эволюционные и органичные среде изменения.

### **Теоретическая и практическая значимость исследования**

Теоретико-методологические разработки диссертационного исследования способствуют изучению проблематики территориального общественного самоуправления. Представленные в диссертации материалы и обобщения могут быть использованы в научно-преподавательской деятельности при разработке методических и справочных пособий, а также в учебном процессе при преподавании таких курсов, как «Территориальное общественное самоуправление», «Основы муниципального управления», «Социальное партнерство» и др.

Результаты эмпирических исследований, проведённых с учётом региональной специфики Архангельской области, могут быть востребованы при разработке и коррекции существующих муниципальных и региональных программ развития территориального общественного самоуправления, разработки практических рекомендаций в адрес муниципальных и государственных служащих, курирующих вопросы территориального общественного самоуправления.

### **Апробация результатов исследования**

Основные положения диссертации апробированы в 5 публикациях, в том числе в 3 статьях, опубликованных в научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Российской Федерации.

Ряд аспектов темы диссертации апробирован на лекциях и семинарах в рамках читаемых курсов «Территориальное общественное самоуправление», «Система государственного управления», «Теория управления», «Основы социального партнерства», а также в ходе реализации совместного проекта САФУ, Института Европейских исследований и Петрозаводского государственного университета «Поддержка центров европейских исследований на Северо-Западе России» (июнь – ноябрь 2011 г).

Результаты диссертационного исследования были представлены на совещаниях в Министерстве по развитию местного самоуправления Архангельской области (апрель 2011 года), региональной конференции «Развитие территориального общественного самоуправления в городских округах Архангельской области» (апрель 2012 года), межрегиональной конференции «ТОС как инновационная модель социального партнерства власти и гражданского общества» (декабрь 2012 года). В рамках государственного контракта САФУ и Министерства по развитию местного самоуправления Архангельской области автором было разработано программно – методическое обеспечение обучающих семинаров «ТОС как ресурс развития муниципального образования» для участников

территориального общественного самоуправления и муниципальных служащих Архангельской области и проведено 15 обучающих занятий.

### **Структура работы**

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 5 параграфов, заключения, списка литературы, 2 приложений. Общий объем диссертации составляет 204 страницы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** раскрывается актуальность темы, характеризуется степень научной разработанности проблемы, формулируются цель, задачи, объект, предмет и теоретико-методологическая основа исследования. Приводятся элементы научной новизны, положения, выносимые на защиту, подчеркивается теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

**Первая глава «Формирование теоретических оснований институционализации общественных отношений»** посвящена социологическому осмыслению эволюции взглядов ученых на природу, структуру, функции социальных институтов. На примере территориального общественного самоуправления раскрыто содержание процесса институционализации новых общественных отношений с точки зрения средового подхода.

В **параграфе 1.1. «Трансформация теоретических концепций в исследовании социальных институтов»** акцентируется внимание на том, что изучение проблем становления и развития социальных институтов, их роли в динамике общественного развития сохраняет свою актуальность и значимость, а институциональный подход является одним из наиболее влиятельных направлений современной социологии.

На основе анализа теоретических концепций зарубежных мыслителей (Э. Дюркгейма, О. Конта, Дж. Хоманса, М. Мосса, Д. Норта, Г. Спенсера, Т. Парсонса, М. Вебера, Я. Щепаньского и др.) и отечественных ученых (И.В. Лукашенок, Г.В. Осипова, А.Н. Олейника, С.С. Фролова и др.), раскрываются особенности подходов к объяснению сущности социальных институтов, и формулируются главные черты возникшего в рамках институционального подхода «нового институционализма».

Сравнение «старых» и «новых» трактовок в отношении социальных институтов позволяет выделить ряд отличий. Во-первых, для неинституционалистов (Д. Норт, Р. Коуз, Э. де Сото, О. Уильямсон),

социальный институт – это, прежде всего, юридические (формальные) и неформальные нормы, жестко детерминирующие социальное поведение. Во-вторых, традиционный институционализм объясняет социальные изменения через конфликты между институтами, образовавшимися в различные эпохи. Неоинституционализм обращает нас к субъектной стороне: источником перемен определяется инновационная деятельность предпринимателей и других активных членов общества. В-третьих, одно из предлагаемых в научной литературе отличий в том, что новые трактовки включают санкцию как признак социального института. Дискуссионность данного положения обусловлена тем, что не все социальные институты существуют и развиваются благодаря санкциям, а в большинстве своем – благодаря привычкам, традициям и т.д. Поэтому санкции не могут являться признаком всех социальных институтов.

Для уточнения сущности институционального подхода проведено его краткое сравнение с социокультурным подходом, получившим обоснование в трудах Н.И. Лапина. Оба подхода, с точки зрения С.Г. Кирдиной объединяет стремление увидеть в актуальных состояниях общества историческую ретроспективу, проанализировать траектории и содержание социальных изменений. Социокультурный подход к изучению общественных процессов, как и теория институциональных матриц, разработанная С.Г. Кирдиной, побуждают рассматривать природу социального института применительно к традиционным, базовым институтам конкретного общества, к сложившимся культурным ценностям и нормам. Примеряя концепцию институциональных матриц к теме настоящего исследования, следует задаться вопросом о соответствии института территориального общественного самоуправления базовой матрицы России. В ряде научных работ институт территориального общественного самоуправления рассматривается как комплементарный институт гражданского общества.

Процесс институционализации, получивший подробную характеристику в работах С. Хантингтона, П.Бергера и Т. Лукмана, и др., рассматривается нами в контексте легитимации новых социальных отношений в постсоветской России.

Следуя позиции Р. Мертона, подчеркивается, что равнозначными объектами для социологического анализа являются явные и латентные функции, функции и дисфункции, а также – агрегированный результат деятельности конкретного института, функциональные эквиваленты и функциональные альтернативы. С точки зрения И.В. Лукашенок, под функциональными эквивалентами следует понимать наличие у различных

социальных институтов схожих функций, что, с одной стороны, способствует появлению функциональных альтернатив, а с другой - может обеспечивать социальную стабильность.

Представленный теоретический обзор взглядов на структуру (Я. Щепаньский и др.), признаки (П. Бергер и Т. Лукман, Д.П. Гавра и т.д.), функции социальных институтов (Д. Норд, Т. Парсонс, Г. Спенсер, А.Г. Эфендиев и др.) позволяет перейти к анализу процесса институционализации территориального общественного института в условиях локальной среды.

В параграфе 1.2. «Социальный институт территориального общественного самоуправления в локальной среде» уточняется, что само понятие «территориальное общественное самоуправление» шире правового явления, предусматриваемого современным законодательством. Однако в данном диссертационном исследовании внимание уделяется именно инициативе государства юридически установить определенную практику участия населения в местном самоуправлении.

Осмысление российского варианта территориального общественного самоуправления обращает нас к западным теориям соседских сообществ (community, community development) и к российским концепциям о территориальной общности как субъекте самоуправленческой активности. Работы Э. Дюркгейма, А. Твелфетриза, А.де Токвиля, П. Хендерсона наряду с исследованиями В.Л. Глазычева, И.Е. Кокорева, И.В. Мерсияновой, Е.С. Шоминой, Л.И. Якобсона и др. доказывают потенциал соседских сообществ для добровольческих и волонтерских движений, коммуникаций с властными структурами.

Учитывая, что «особость», специфика ТОС среди некоммерческих организаций заключается в признаке территориальности, а степень идентификации населения с местом конкретного проживания достаточно высока, подчеркивается, что институционализация территориального общественного самоуправления направлена на использование и раскрытие возможностей солидаризации соседских сообществ.

Признавая органическую взаимосвязь территориального общественного и местного самоуправления, уточняется, что если местное самоуправление – обязательная правовая данность, то территориальное общественное самоуправление можно рассматривать, с одной стороны, как закрепление возникшей общественной практики, с другой - как предложение государства к легитимации различных форм социальной активности населения.

В данной части работы рассматривается эволюция правовых норм российского законодательства в отношении территориального самоуправления, при этом формальные нормы соотносятся с существующими социальными практиками, самоуправленческими традициями. На конкретных примерах раскрывается широкий спектр функций, реализуемых ТОС, что позволяет оценивать потенциал территориального общественного самоуправления в контексте социально-экономического развития.

В то же время обозначен ряд очевидных проблем, препятствующих развитию института территориального общественного самоуправления. К ним следует отнести: пробелы законодательства; имеющую место иерархическую зависимость территориальных сообществ от органов местной власти; недостаточность финансовых и материальных ресурсов; пассивность населения.

С точки зрения Ю.Ф. Лукина отчуждение, самоустранение населения от участия в самоуправлении своей территорией начинается в период кардинальной перестройки общественно - политических институтов. Это замечание носит универсальный характер и согласуется с позицией П. Штомпки о травматичности социальных изменений. Кроме этого, проблема современной российской модели местного самоуправления, по мнению В.Л. Глазычева, состоит в том, что действующий закон акцентирует внимание на понятии «муниципальное образование», при этом дефиниция «местное сообщество», подразумевающая объединение жителей для решения проблем, не занимает в нем должного места. Отсюда проистекает негативная тенденция отождествления выборной властью самой себя с местным самоуправлением в полном объеме и очевидная отстраненность населения от участия в нем.

Анализ территориального общественного самоуправления в субъектах Российской Федерации подтверждает наше предположение о том, что институционализация новых общественных отношений дифференцирована регионально. Отличия в развитии ТОС наблюдаются не только в сравнении регионов, но и на муниципальном уровне. Осмысление данного факта обращает нас к положениям российской системной регионалистики о специфике локальных сред как совокупности процессов личностного, общественного и природного характера, объединяемых временем и определенными пространственными границами.

Принимая во внимание акцент В.Н. Лексина и Е.Н. Андреевой на открытом характере локальных сред и на сильной внешней обусловленности

средовых процессов, отмечается, что развитие института территориального общественного самоуправления как формального установления, иницируемого в данном случае государством, будет преломляться в конкретной локальной среде.

Результаты социологических исследований в регионах России под руководством Н.И. Лапина показывают недостаточное использование человеческого потенциала регионального социума, что делает актуальным поиск форм и инструментов активизации «человеческого фактора». В этом отношении институционализация территориального общественного самоуправления может быть рассмотрена в контексте развития локальной среды. Согласно В.Н. Лексину, под развитием локальной среды понимаются эволюционные и органичные среде изменения.

Во второй главе «Социологический анализ развития института территориального общественного самоуправления в Архангельской области» раскрывается специфика формирования и развития института ТОС в локальной среде. В качестве локальной среды рассматривается Архангельская область, которая в силу природных, социально – экономических, демографических, историко-культурных и других характеристик может быть представлена и как совокупность локальных сред.

**Параграф 2.1. «Программа социологического исследования институционализации территориального общественного самоуправления в городских и сельских поселениях»** содержит характеристику этапов социологического изучения процесса институционализации ТОС в Архангельской области, обоснование выбора муниципальных образований для проведения анкетного опроса как основного метода эмпирического исследования.

В каждом выбранном районе (городе) происходила стратифицированная выборка респондентов: 1) муниципальные служащие, 2) участники ТОС, 3) жители, не участвующие в практиках ТОС. Общая выборочная совокупность  $n = 454$ . Статистическая погрешность не превышает 0,05.

Полученные в ходе анкетного опроса данные уточнялись с помощью дополнительных методов исследования (работа с фокус-группами (62 человека), экспертные интервью (25 человек), исследование по методике case-study (в полуформализованном интервью участвовало 75 человек), анализ информационный сведений о 516 лидерах ТОС).

Мы исходили из того, что совокупность методов обеспечивает большую репрезентативность информации. Так, основываясь на принципе деятельностно-активистского подхода, представлялось важным получить не

только общие позиции респондентов, отраженные в анкетах, но также изучить конкретные практики ТОС и акцентировать внимание на субъектах социальной активности.

Деятельностно-активистская парадигма изучения общественных процессов (представленная в трудах М. Арчер, П. Бурдьё, П. Штомпки, В.А. Ядова и др.) оценивается современной российской социологией как важная составляющая «понимания России».

По мнению В.А. Ядова, «историю творят социальные агенты, обладающие значительными ресурсами», поэтому необходимо отслеживать ресурсность социальных групп и гражданских движений, представителей элиты.

В параграфе представлены разработанные автором методологические подходы к изучению института ТОС в условиях локальной среды, сформулированы рабочие гипотезы исследования.

**В параграфе 2.2. «Тенденции и противоречия развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области: региональный и муниципальный аспект»** отмечается, что в течение последних 20 лет территориальное общественное самоуправление получило широкое распространение, о чем свидетельствует положительная динамика роста количества ТОС в регионе (в 2012 году количество ТОС увеличилось по сравнению с 2006 годом в 8 раз). Областная власть апробирует различные формы упрочения данного социального института.

Особенностью региональных ТОС является их преимущественное развитие в сельской местности (согласно данным за 2010 год 89% ТОС созданы в сельских поселениях Архангельской области). Обращение к концепциям Ж. Бодийера, Л. Вирта, Г. Зиммеля, Ф. Тенниса и др. в совокупности с анализом статистических и документальных данных, позволили сформулировать возможные причины большей активности территориальных сообществ в сельской местности. Среди них доминирует крайне неблагоприятная социально-экономическая ситуация, сложившаяся в сельских районах Архангельской области в течение последних 20 лет, и действующая региональная система финансовой поддержки сельских ТОС.

При этом уточняется, что динамика развития ТОС как в сельской, так и городской местности, определяется мотивационно-ценностным аспектом участия (неучастия) в общественной жизни, обусловленном идентификацией человека с определенной территорией. Так, по мнению ряда экспертов, частыми причинами отказа участвовать в реализации проектов ТОС, является указание жителей, что «эта земля - не наша родина», так как население

некоторых северных поселений исторически формировалось переселенцами, ссыльными, сезонными рабочими.

Результаты реализованных региональными ТОСами социально-значимых проектов позволяют говорить о повышении качества жизни населения, совместном конструировании жителями своего жизненного (социального) пространства.

Подчеркивается, что особенности конкретной локальной среды проявляются в функциях, которые выполняют ТОСы, а содержание проектов является индикатором существующих на территории проблем. Так, городские ТОСы путем проектов решают проблему благоустройства и безопасности дворов (г. Котлас, г. Коряжма). Территории, обладающие историко-природной значимостью, обуславливают инициативы, связанные с развитием туризма (г. Каргополь, с. Красноборск). Для удаленных территорий (Верхнетоемский район) важны вопросы транспортной инфраструктуры и сохранения объектов культуры и досуга, для пригородных территорий (Приморский район) – природоохранная деятельность.

Анализируя направления деятельности региональных ТОС за 2012 год, отмечается, что 50% инициатив связано с благоустройством территории и природоохранной деятельностью, 23% - с сохранением исторического и культурного наследия, развитием въездного туризма, 17% - с развитием физической культуры и спорта, 8% - с поддержкой социально-уязвимых групп населения.

Большинство ТОС региона (свыше 97%) не имеют статуса юридического лица, что затрудняет их хозяйственную самостоятельность и ограничивает поиск ресурсов для осуществления инициатив. Отмечается, что ориентация большинства ТОС лишь на финансовую поддержку со стороны муниципальной и региональной администрации приводит к искажению принципов института ТОС и обуславливает конфликты между населением и органами власти.

Муниципальную специфику институционализации определяет различный уровень местного нормотворчества в совокупности с субъективным восприятием муниципальными управленцами потенциала и роли ТОС. Изучение конкретных практик взаимодействия ТОС с органами местной власти, полученные мнения в результате анкетного опроса и работы с фокус-группами позволили увидеть трансформацию отношений муниципальной власти к ТОС и описать их условные типы («параллельное сосуществование», «информационная поддержка», «меркантилизм», «сотрудничество»).

Большее половины (53%) респондентов среди участников ТОС считают ТОС «эффективным способом повлиять на решение местной власти, быть услышанными». При этом, участники ТОС гораздо острее чувствуют необходимость «заинтересованного отношения муниципальной власти» (45%), нежели муниципальные служащие: только 24% из них указали на данную позицию в оценке потенциала ТОС. Среди отмеченных респондентами возможных сфер деятельности ТОС значимое место занимает участие в «проектировании развития территории муниципального образования» (данную позицию отметили 80% участников ТОС).

Изучение конкретных практик ТОС показало, что существование проблемы само по себе еще не является причиной мобилизации людей на активные действия для ее решения: определяющим моментом является появление социального актора, способного объединить ресурсные возможности сообщества. Это обусловило исследовательский интерес к обобщению и анализу информации о лидерах территориальных сообществ.

Возрастные, профессиональные и образовательные характеристики активистов ТОС дают основания оценивать их как кадровый резерв для работы в органах местного самоуправления. Обобщенный социально – демографический портрет лидера региональных ТОС показал, что большинство руководителей ТОС имеют высшее и среднее специальное образование (53,9% и 31,6% соответственно), место постоянной работы (75,2%). При доминировании возрастной категории 40-60 лет (64,2%), группа старше 18 и младше 40 лет составляет 23%. Соотношение мужчин и женщин в качестве руководителей ТОС составляет 27% и 73%.

Экспертные интервью с лидерами ТОС показали, что ТОС они воспринимают как ресурс реализации целей, которые лично важны для них, но достигнуть их самостоятельно, в одиночку крайне трудно. Самореализация таких людей достигается не путем констатации проблемы, а поиском способов «что можно сделать».

Отмеченные нами противоречия в развитии института ТОС связаны с общественной природой ТОС и выявленной правовой, материальной, информационной зависимостью их деятельности от органов федеральной, региональной и муниципальной власти; несоответствием формальных и реальных функций, их амбивалентностью; отсутствием или искажением социальных технологий взаимодействия местной власти с территориальными сообществами.

Очевидно, что степень институционализации ТОС зависит от ряда объективных условий (социально-экономическая ситуация; общезначимость

проблем для местного сообщества в совокупности с ограниченностью ресурсов для их индивидуального преодоления; исторически сложившийся тип поселения; демографические характеристики и т.д.).

К субъективным факторам следует отнести направленность региональной и муниципальной власти на поддержку института ТОС и создание благоприятной информационной среды; степень профессиональной компетентности муниципальных служащих, осуществляющих взаимодействие с ТОС; уровень правовой грамотности и опыт гражданского участия населения; наличие социальных акторов и т.д.

Таким образом, в ходе социологического изучения институционализации территориального общественного самоуправления в муниципалитетах Архангельской области, подтверждено положение об обусловленности данного процесса спецификой локальной среды.

Важно подчеркнуть, что полученные результаты эмпирического исследования ТОС показали *незавершенность процесса* формирования рассматриваемого социального института. В настоящий период степень активности и стабильности ТОС в осуществлении функций зависит от личностных качеств лидеров ТОС и муниципальных руководителей (разделяющих/неразделяющих мнение о развитии самоуправленческих начал местного сообщества), т.е. деятельность ТОС крайне персонифицирована. Этот факт, наряду с отмеченной амбивалентностью функций и выявленными дисфункциями, является показателем того, что институт территориального общественного самоуправления находится в стадии становления, а значит, дает основания предполагать *открытый сценарий* его дальнейшего развития.

**В параграфе 2.3. «Перспективы и условия развития института территориального общественного самоуправления в локальной среде»** подчеркиваются очевидные социально-экономические проблемы Архангельской области и акцентируется внимание на возможностях института ТОС для развития социального потенциала муниципальных образований и региона в целом.

Проблематика социального потенциала локальной среды обращает нас к концепциям социального капитала (П. Бурдье, М. Грейбил, Д. Коулмен, Р. Патнэм, Ф. Фукуяма, С. Хантингтон и др.), воспроизводство и накопление которого является условием результативности обозначенного процесса. Опираясь на научные исследования А.А. Дрегалю, Н.И. Лапина, В.И. Ульяновского, отмечается актуальность поиска механизмов для приумножения социального и человеческого капитала именно на уровне поселенческих общностей. Результаты социологических исследований под

руководством Н.И. Лапина о более высоком (в 3-6 раз) уровне поселенческой идентичности жителей в сравнении с региональной идентичностью населения, нашли подтверждение в проведенном диссертантом опросе. Осознание принадлежности к конкретной территории является основой для развития солидарности и активности населения. В этом отношении институт ТОС можно рассматривать как инструмент приумножения человеческого и социального капитала.

Активация социального капитала через ТОС имеет вполне ощутимые результаты. Это доказывает экономическая эффективность разрабатываемых проектов. Проектная деятельность ТОС способствует становлению социального партнерства, рассматриваемом нами в контексте данной работы как межсекторное взаимодействие власти, бизнеса и некоммерческого сектора.

Отметим, что в данной части работы концепт «ТОС как ресурс» рассматривается с позиции региональной и муниципальной власти, населения, местных бизнес-структур.

Особо подчеркивается, что деятельность ТОС способна придать местному самоуправлению сущностный смысл, сделать население территории не только объектом, но и активным субъектом местной политики.

В то же время процесс институционализации ТОС в выбранной локальной среде, оцениваемый нами как незавершенный, требует создания соответствующих условий, что отвечает положениям неоинституциональной теории о необходимости выбора адекватных социальных технологий институционального строительства.

На основе результатов социологического исследования проведен SWOT-анализ, где представлены сильные и слабые стороны, возможности и угрозы в отношении института территориального общественного самоуправления в Архангельской области. Данный анализ дал основания описать как минимум два сценария процесса институционализации ТОС (пессимистический и оптимистический). При пессимистическом варианте ТОСы как организации продолжают существование, но сам институт ТОС в силу явного преобладания латентных функций и отмеченных дисфункций превратится в элемент декора местного самоуправления.

Во втором (оптимистическом) сценарии институт ТОС продолжит свое развитие через решение проблем, отмеченных как «слабые стороны» и угрозы». При этом акцентируется внимание на необходимости закрепления и поощрения наблюдаемой активности территориальных сообществ в рамках ТОС. Речь идет о создании институциональных механизмов взаимодействия

ТОС и органов власти, совокупность которых образует институциональную инфраструктуру территориального общественного самоуправления.

Опираясь на перечисленные И.В. Мерсияновой факторы, оказывающие непосредственное влияние на развитие института ТОС, мы определили, описали и графически представили экономические, политико-правовые, информационно-идеологические, научно-образовательные и коммуникативные институциональные механизмы развития ТОС применительно к локальной среде (рис.1).



Рис.1 Модель институциональной инфраструктуры социального института территориального общественного самоуправления

Обоснован тезис о том, что формирование института территориального общественного самоуправления и реализация его потенциала прямо зависит не только от сложившихся в локальной среде объективных предпосылок, самоуправленческих практик и традиций, но и от конкретных действий социальных акторов.

**В Заключении** подводятся общие итоги и основные выводы исследования, представляются результаты реализованных цели и задачи диссертационной работы, делается акцент на том, что будущее института ТОС определяется ростом хозяйственной самостоятельности, решением правовых коллизий, развитием технологий *взаимодействия* ТОС с органами региональной и муниципальной власти. Отмечается, что разработанная диссертантом модель «Институциональная инфраструктура развития территориального общественного самоуправления» может быть применена к конкретным условиям локальной среды различных регионов или муниципалитетов.

**В Приложениях** представлены данные, свидетельствующие о динамике развития ТОС в Архангельской области, и некоторые результаты обработки и анализа социологической информации в табличной форме, не вошедшие в основной текст диссертации.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

**В изданиях, рекомендованных ВАК:**

1. **Лагунова С. В.** Потенциал института территориального общественного самоуправления в сельских поселениях (на примере Архангельской области) / С. В. Лагунова // Вестник Поморского государственного университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. – 2011. – № 4. – С. 49–53. – 0,4 п. л.

2. **Лагунова С. В.** Актуальные проблемы развития института территориального общественного самоуправления в Архангельской области (результаты социологического исследования) / С. В. Лагунова // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. – 2012. – № 3. – С. 57–61. – 0,33 п. л.

3. **Лагунова С. В.** Проблемы институционализации территориального общественного самоуправления (на примере Архангельской области) / С. В. Лагунова // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Сер. Гуманитарные и социальные науки. – 2012. – № 4. – С. 49–53. – 0,3 п. л.

**Публикации в других изданиях:**

4. **Лагунова С. В., Калашников Е. В.** О проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области (Некоторые итоги обучающих семинаров) [Электронный ресурс] / Е. В. Калашников, С. В. Лагунова; рец. А. М. Конов – (Управление, экономика). – // Арктика и Север: электронный научный журнал / Северный

(Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова. – 2012. – № 7. – URL : [http://www.narfu.ru/upload/uf/60b/AaN\\_2012\\_7.pdf](http://www.narfu.ru/upload/uf/60b/AaN_2012_7.pdf) . – 0,34 п. л.

5. Лагунова С. В. Ассоциация муниципальных образований: шаг к гражданскому обществу // Вестник руководителя организации Архангельской области. – 2009. – № 44-45. – С. 46–49. – 0,5 п. л.

Подписано в печать 18.02.2013. Формат 60х84/16.  
Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ № 1240.

---

Издательско-полиграфический центр  
им. В.Н. Булатова  
ФГАОУ ВПО САФУ  
163060, г. Архангельск, ул. Урицкого, д. 56