



005045146

*На правах рукописи*



**ГАЙДУКОВ Роман Игорьевич**

**ИНТЕГРАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

3 1 МАЯ 2012

Научный руководитель:  
кандидат социологических  
наук, доцент Реутов Е.В.

Белгород – 2012

Работа выполнена в федеральном государственном  
образовательном учреждении высшего профессионального образования  
«Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет»

**Научный руководитель:**

кандидат социологических наук, доцент

**Реутов Евгений Викторович**

**Официальные оппоненты:**

**Мельникова Раиса Ильинична,**

доктор социологических наук,  
профессор, ректор Воронежского  
института экономики и социального  
управления, профессор, чл.-корр.  
Муниципальной академии России

**Жирякова Светлана Николаевна,**

кандидат социологических наук, доцент  
заместитель главы администрации по  
образованию, культуре, делам молодежи  
и спорту

**Ведущая организация:**

ФГБОУ ВПО «Российский  
государственный технологический  
университет имени К.Э. Циолковского»,  
кафедра социологии и управления  
персоналом

Защита диссертации состоится 14 июня 2012 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.02 в ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85.

Автореферат разослан «12» мая 2012 г.

Ученый секретарь  
совета по защите докторских  
и кандидатских диссертаций Д 212.015.02,  
кандидат социологических наук



И.Э. Надуткина

**Актуальность темы исследования.** Развитие российского общества в направлении создания жизнеспособных саморегулирующихся локальных сообществ и других структур гражданского общества предполагает усиление внимания к территориальному общественному самоуправлению (ТОС). Оно возникло еще в конце 80-х гг. XX столетия в позднесоветском обществе. Но до настоящего времени не найдены институциональные формы, оптимальные для включения граждан в решение задач социально-экономического развития по месту жительства. Дважды (1995, 2003) принимались федеральные законы об основах организации местного самоуправления, накоплен большой опыт исследования ТОС. Между тем, перспективы развития территориального самоуправления как социального института гражданского общества остаются неопределенными.

В то же время, очевидно, что стабильное и эффективное функционирование местного самоуправления напрямую зависит от конструктивного взаимодействия муниципальных органов власти с населением и активного участия местных сообществ в процессах управления муниципалитетом. Это определяет необходимость интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием.

В ходе интеграции могут быть сформированы механизмы устойчивого развития локальной территории; достигнута сбалансированность интересов участников местного самоуправления; получена значительная экономия материальных и иных ресурсов; повышена эффективность взаимодействия ТОС с органами государственного управления и местного самоуправления. В результате будут созданы новые возможности развития территории, которые в совокупности обеспечивают высокое качество жизни населения.

Несмотря на незначительный масштаб решаемых ТОС вопросов, они способны благоприятно повлиять на социально-экономическую сферу и заметно улучшить условия жизни граждан. Необходимость ТОС и его интеграции в систему управления муниципалитетами определяется и тем, что основная часть решаемых им задач вследствие их адресного характера не может быть передана государственным и муниципальным органам власти, поскольку это отрицательно скажется на эффективности и оперативности управления.

Вместе с тем, очевидно, что даже при наличии высокого уровня заинтересованности в решении местных проблем население в настоящее время не способно реализовать местные инициативы, самостоятельно формируя органы территориального общественного самоуправления. Для этого ему необходима организационная и консультационная поддержка со стороны органов государственного и, особенно, муниципального управления. Их роль должна состоять в формировании у населения самоуправленческой активности и создании условий для ее реализации в форме территориального

общественного самоуправления. Органы ТОС могут и должны рассматриваться как муниципально-общественные структуры по аналогии с государственно-общественными органами, перспективность которых признана в связи с развитием в Российской Федерации гражданского общества.

В силу отмеченных обстоятельств *актуальность* диссертационного исследования определяется:

- важностью применения научного подхода к интеграционным процессам территориального общественного самоуправления;
- недостаточной эффективностью взаимодействия органов ТОС и органов власти различных уровней в процессе интеграции;
- необходимостью теоретического обобщения положительного опыта интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальными образованиями в регионах России.

*Степень изученности темы.* Территориальное общественное самоуправление находится в фокусе исследования различного рода наук и широкого круга ученых.

Изучение проблем самоуправления и участия населения в осуществлении власти в контексте общих проблем развития общества и государств встречается в трудах Т. Гоббса, Ш. Монтескье, Т. Парсонса, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвиля и др.

В современном обществоведческом дискурсе первыми стали уделять повышенное внимание проблематике ТОС представители юридической науки. Н.А. Антонова, И.В. Бабичев, С.Н. Бабурин, И.Н. Барциц, Э.Р. Курманов, А.В. Мешалкина, Н.А. Соловьева, Е.В. Холодная акцентируют внимание на отсутствии единого подхода при рассмотрении сущности территориального общественного самоуправления как в законодательстве, так и в теории права.

Определение вовлеченности россиян в движение ТОС, повседневные практики самоорганизации и благотворительности по месту жительства потребовало обращения к социологическим работам А.А. Васильева, Ю.Н. Еремеева, В.И. Золотова, И.В. Мерсияновой, Ю.В. Ратьковой, Е.В. Реутова, Ю.Н. Татаркиной.

Специфика самоорганизации населения и местного развития в российских регионах проанализирована в исследованиях В.Г. Виноградского, И.В. Захарова, Н.И. Мироновой, А.П. Пилиховского, В.Ю. Столбова, О.П. Фадеевой, Е.С. Шоминой.

Изучению основ территориального общественного самоуправления посвящены работы отечественных ученых – С.А. Васильева, Е.А. Демьянова, Н.А. Желтуховой, А.Н. Широкова, С.Н. Юрковой, которые исследовали организационную, правовую и финансово-экономическую основы деятельности ТОС.

Особое внимание свойствам и функциям территориального общественного самоуправления в условиях административной реформы уделяют А.С. Жуков, М.А. Навлев, Г.Я. Узилевский.

Политологи М.В. Балашова, В.И. Васильев, А.Р. Еремин, С.И. Неделько, С.П. Перегудов, Е.С. Шомина определяют в своих работах ТОС как наиболее перспективную форму организации местного сообщества, способствующую повышению активности граждан, появлению у них возможности отстаивать свои права и интересы в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований.

Развитие российского гражданского общества как общества свободной самоорганизации актуализировало новые подходы в исследовании территориального общественного самоуправления, которые разрабатываются В.А. Варывдиным, М.М. Гарифуллиной, А.А. Гордиенко, Г.И. Грибановой, Ю.В. Гуськовым, А.М. Киселевой, В.А. Кожевниковым, И.Е. Кокаревым, Л.С. Мамутом, В.И. Самойловым, Н.В. Шубиной, А.Д. Эпштейном.

Проблема активизации участия населения в коллективных социальных практиках, составляющих ядро территориального общественного самоуправления, анализируются в публикациях Е.А. Абросимовой, Г.Ю. Ветрова, О.В. Малютиной, И.В. Мерсияновой, С.А. Овсянникова, В.Н. Якимец.

Понятие интеграции и характеристика ключевых ее элементов дается в трудах Э. Гидденса, М.А. Мосиной, Д. Тернера, Д.В. Тренина. Социальная интеграция становится объектом исследования М.А. Анипкина, З.Т. Голенковой, Т.И. Заславской, Е.Д. Игитханяна, которые относят ее к основным факторам устойчивого развития общества.

Отдельным аспектам формирования, поддержания и развития процесса интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием посвящены работы Е.Б. Веприковой, В.В. Виноградова, Е.А. Князевой, А.В. Новокрещёнова, Н.С. Тимофеева.

Особенности белгородской модели организации территориального общественного самоуправления стали объектом изучения И.Б. Игнатовой, И.Е. Ильичева, В.И. Патрушева, А.В. Сапрыка, В.А. Сапрыка, К.В. Харченко, О.П. Шамаевой и других.

Ученые России и других стран активно разрабатывают вопросы социальных технологий и моделирования социальных систем (В.В. Бабинцев, Л.Я. Дятченко, Ю.П. Сурмин, Ж.Т. Тощенко и др.). Результаты их исследований имеют значение для определения наиболее перспективных механизмов интеграции ТОС в систему управления муниципальным образованием.

Анализ степени научной разработанности темы показал, что в настоящее время сравнительно глубоко изучены сущность, структура, функции и свойства территориального общественного самоуправления. В то же время вопросы целенаправленного интегрирования территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальными образованиями, а также проблемы стимулирования гражданской активности населения рассмотрены недостаточно. Социологические исследования,

посвященные проблемам диагностики и управленческого воздействия на потенциал территориального общественного самоуправления, практически отсутствуют.

Представление об актуальности темы и степени ее разработанности в научной литературе дают основание для формулировки основной *проблемы* исследования. Она определяется неразрешенным противоречием между потребностью в повышении качества взаимодействия различных акторов муниципального управления и недостаточной научной разработанностью механизмов интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальными образованиями.

*Гипотеза исследования* заключается в нескольких взаимосвязанных положениях. Во-первых, эмпирические данные позволяют утверждать, что интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием протекает недостаточно эффективно в связи с неразвитостью единого информационного пространства, недостаточным финансированием органов ТОС и отсутствием системы подготовки и переподготовки кадров для ТОС. Во-вторых, если допустить, что органы местного самоуправления и территориального общественного самоуправления недостаточно интегрированы, то следствием этого является несоответствие объемов финансирования потребностям ТОС.

Актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, сформулированная научная проблема обуславливают выбор объекта и предмета диссертационного исследования, формулировку ее цели и задач.

*Объект* диссертационного исследования – интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием. *Предмет* исследования – технология интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием.

*Цель* диссертационной работы – обосновать модель интеграции территориального общественного самоуправления в систему местного самоуправления, обеспечивающую повышение качества жизни населения муниципального образования.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих исследовательских *задач*:

- рассмотреть теоретико-методологические основы изучения интеграционных процессов территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием, определить структуру интеграции как состояния и процесса;
- провести диагностику интеграционных процессов территориального общественного самоуправления в Белгородской области;
- предложить направления активизации процесса интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципалитетом.

*Теоретико-методологической основой* диссертационного исследования выступают общенаучные концептуальные подходы к

исследованию местных сообществ и их природы, теоретические положения концепций социальной интеграции: системный, структурно-функциональный и интегративный.

Системный подход (Л. фон Берталанфи, Е.Н Князева, С.П. Курдюмов, А.И. Уемов) дает возможность рассматривать общественное самоуправление как единое целое с целью достижения наибольшей эффективности всей социальной системы, несмотря на наличие у ее компонентов противоречивых стремлений.

В свою очередь, структурно-функциональный подход (Э. Дюркгейм, Б.К. Малиновский, Р. Мертон, Т. Парсонс, С.С. Фролов) заключается в том, что социальное управление интеграционным процессом рассматривается в контексте целенаправленного изменения структурных взаимоотношений интеграционных социальных взаимодействий.

Интегративный подход (Т. Питерс, Р. Уотерман, Б. Карлофф, Л.П. Яирова) предполагает междисциплинарное освещение проблем. В рамках его исследуются как вертикальные (между отдельными элементами системы управления), так и горизонтальные (на всех стадиях жизненного цикла продукта) связи между отдельными подсистемами организации.

В работе использованы методы системного и функционального анализа, сравнения, обобщения и сбора эмпирических данных (опрос, анализ документов). Обработка эмпирических данных осуществлялась с применением методов математической статистики.

#### ***Эмпирические источники исследования.***

В качестве эмпирических источников исследования выступают следующие.

1. Нормативно-правовые документы, регламентирующие процессы формирования и функционирования территориального общественного самоуправления.

2. Результаты социологического исследования «Территориальное общественное самоуправление в Белгородской области», проведенного автором в Белгородской области в январе-марте 2011 года. Исследование включало в себя анкетный опрос населения по методике многоступенчатой (квотной и серийной) выборки. Выборочная совокупность составила 800 респондентов. В рамках социологического исследования был проведен опрос 80 работников органов территориального общественного самоуправления и экспертный опрос (N = 30 экспертов).

3. Статистические материалы, характеризующие состояние территориального общественного самоуправления Российской Федерации.

4. Результаты социологических исследований, проведенных в Российской Федерации и ее регионах другими авторами: «Институты самоорганизации и качество жизни населения», осуществленного в рамках программы фундаментальных исследований государственного университета – Высшей школы экономики в 2009 г. (N = 2000 респондентов); «Партнерство гражданского общества и государства в решении социальных проблем», проведенного Центром исследования гражданского общества и

некоммерческого сектора (N = 400 респондентов); «Проблемы функционирования ТОС в г. Долгопрудный» автора Ю.В. Ратьковой (выборка 500 человек, 2006 г.); «Мнение жителей г. Барнаула об основных проблемах территориального общественного самоуправления», осуществленного Ю.Н. Татаркиной в 2005-2006 гг. (N = 1540 респондентов); экспертного опроса «Муниципальная реформа и органы территориального общественного самоуправления», реализованного ассоциацией муниципальных образований Пензенской области и кафедрой государственного управления и социологии региона Пензенского государственного университета в 2010 году (выборка 87 человек).

**Научная новизна исследования** состоит в том, что:

- предложены основанные на дуалистической концепции интеграции показатели оценки степени интегрированности территориального общественного самоуправления в систему муниципального управления;
- разработана социально-технологическая модель интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципалитетом, построенная по триадному принципу и характеризующая ее как сбалансированное интерактивное взаимодействие институциональной, функциональной и технологической подсистем контрагентов.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. Интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием имеет двуединую природу и предстает, с одной стороны, как состояние системы, а с другой – как процесс. Как состояние в каждый конкретный период она представляет достижение определенного качества устойчивости, интенсивности и целостности взаимодействия и взаимозависимости, оцениваемого на основании комплекса показателей: структурной организации ТОС; факторов интеграции, механизма интеграции, барьеров интеграции. Интеграция как процесс представляет собой последовательность действий, направленных на достижение баланса интересов акторов и выражающихся в формировании нормативно-правового обеспечения; создании системы подготовки и переподготовки кадров для органов ТОС; совершенствовании финансовых взаимоотношений; институционализации единого информационного пространства и интеграционных структур управления.

2. Процесс интеграции ТОС в систему управления муниципалитетом протекает в виде трех последовательных этапов: формирования, становления и функционирования. На основе предложенных показателей состояние интеграционных процессов ТОС в систему управления муниципальным образованием в Белгородской области должно быть отнесено к этапу формирования. Его особенностями являются отсутствие системы подготовки и переподготовки кадров для органов ТОС; неразвитость единой информационной системы органов местного самоуправления и органов ТОС, исключение последних из бюджетного процесса муниципальных образований; сформированная система регламентации деятельности ТОС муниципальными нормативными актами; наличие региональной концепции



развития ТОС; сформированные интеграционные структуры управления. Наиболее негативное воздействие на интеграционные процессы на данном этапе оказывают низкий уровень информированности жителей о ТОС; пассивность граждан; отсутствие ясности как у жителей, так и у представителей органов ТОС при определении сущности территориального общественного самоуправления; низкая эффективность деятельности органов ТОС; несоответствие квалификации их сотрудников выполняемым функциям; формальный подход органов власти к помощи ТОС; неразвитость института передачи полномочий; использование неэффективных каналов информирования населения; неразвитость контактов органов ТОС со СМИ; дефицит материальных ресурсов; несоответствие реальной структуры источников финансирования возможностям и потребностям ТОС.

3. Целью разработки и внедрения в практику социально-технологической модели интеграции территориального общественного самоуправления является создание системы ТОС, способствующей социально-экономическому развитию муниципальных образований и региона в целом, повышению заинтересованности органов муниципального управления в развитии самоуправления. В структурном измерении модель включает акторов и институты интеграционного процесса. Акторами выступают население территорий, органы ТОС, органы местного самоуправления, органы государственной власти региона. Функциональный аспект модели представлен полномочиями и управленческими механизмами, ориентированными на конечную цель интеграции. Управленческие механизмы сгруппированы в три блока – финансово-экономический, коммуникационный и организационный. Конкретное наполнение данных блоков определяется нормативно-заданными полномочиями институтов интеграции. Целевой аспект модели интеграции включает комплекс качественных и количественных показателей, отражающих результат интеграционного процесса.

**Теоретическая значимость** результатов диссертационного исследования заключается в том, что они уточняют положения социологической теории о специфике самоуправления и местного самоуправления, характере интеграционных процессов на микросоциальном уровне, их структуре и динамике, факторах и барьерах. В диссертации предложена авторская интерпретация понятия интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием как состояния и как процесса, а также определены возможности его использования в познавательном процессе.

**Практическая значимость** результатов диссертационного исследования заключается в том, что обоснованные принципы и технологии управления могут быть востребованы при разработке и реализации целевых программ и комплексов мероприятий по совершенствованию процесса интеграции ТОС. Разработанный и апробированный в диссертационной работе инструментарий эмпирического исследования может быть полезен

при проектировании и проведении социологических исследований по аналогичной или пограничной тематике.

Положения диссертации могут применяться при чтении учебных курсов по социологии, теории управления, социологии управления, теории социальных технологий, организационному поведению, социальному планированию и проектированию в высших и средних специальных учебных заведениях.

**Апробация** результатов диссертации осуществлялась в форме выступлений на научно-практических конференциях и круглых столах: «Современный город: стратегическое планирование – стратегическое управление – стратегическое развитие» (Белгород, 2009); «Общественное самоуправление как фактор стратегического развития» (Белгород, 2008); «Социальное развитие и духовно-нравственный мир современного российского общества: проблемы и перспективы» (Волгоград, 2009); «Потенциал и перспективы России в условиях глобализации» (Оренбург, 2011); «Актуальные проблемы экономики, менеджмента, маркетинга» (Белгород, 2009); «Межрегиональное и приграничное сотрудничество» (Белгород - Харьков, 2011).

По теме диссертации опубликовано 16 работ общим объемом 5,2 условных печатных листа, в т.ч. 3 статьи в журналах из перечня ВАК.

**Структура диссертационного исследования.** Диссертационное исследование состоит из введения, трех разделов, заключения и библиографического списка источников и литературы, включающего 180 наименований, из них 8 – на иностранных языках. Общий объем диссертации – 148 страниц. Диссертационное исследование дополнено 22 приложениями.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, объект, предмет и цель исследования, указываются теоретико-методологическая основа и эмпирическая база, формулируются положения, выносимые на защиту.

В первом разделе **«Теоретико-методологические основы изучения интеграционных процессов в системе муниципального управления»** отмечается, что полноценный и эффективный институт местного самоуправления может быть сформирован только при условии его поддержки как со стороны государства, так и со стороны местного сообщества, проявляющего активность и демонстрирующего ответственность за состояние и перспективы своего жизнеустройства.

Территориальное общественное самоуправление представляет собой один из элементов гражданского общества. Оно является наиболее приближенным к населению звеном в системе муниципального управления. Именно ТОС может обеспечить защиту совместных интересов граждан, появляющихся в связи с их проживанием на локальной территории.

Согласно действующему законодательству, под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Содержание территориального общественного самоуправления может быть охарактеризовано с учетом четырех аспектов: социального, функционального, институционального, социально-психологического. В социальном аспекте ТОС рассматривается как территориальная социальная общность, которая как непосредственно, так и через создаваемые ею органы участвует в местном самоуправлении. В функциональном аспекте ТОС – посредник между населением и муниципальными органами власти, занимающийся благоустройством территории, социальной защитой населения, сохранением жилищного фонда, газификацией частного сектора и т.д. В институциональном аспекте – это институт гражданского общества, в рамках которого население непосредственно или через органы ТОС решает вопросы местного значения. В социально-психологическом аспекте – это общность ценностей, традиций и мотивов деятельности, основанных на самоидентификации и чувстве сопричастности к управлению локальным сообществом.

На основе применения структурно-функционального подхода интеграция ТОС рассмотрена как состояние системы и как процесс. Интеграция ТОС как состояние системы – это достигнутая в конкретный период развития качественная определенность организационных, социокультурных и информационно-коммуникационных связей ТОС и системы управления муниципальным образованием. Исследование интеграции как состояния системы предполагает анализ структурной организации ТОС, механизмов, факторов и барьеров взаимодействия.

Механизм интеграции представляет собой систему, основными элементами которой выступают организационный, институциональный, коммуникационный и финансово-экономический блоки. Организационный блок представляет собой совокупность устойчивых системообразующих связей и отношений, обеспечивающих стабильность и равновесие территориального общественного самоуправления, взаимодействие, соподчиненность и пропорциональность элементов. Институциональный блок – это множество социальных институтов, определяющих и обеспечивающих взаимодействие ТОС и органов муниципального управления. Коммуникационный блок характеризует внешние и внутренние взаимосвязи территориального общественного. Финансово-экономический блок включает различные формы организации финансовых отношений ТОС и органов местного самоуправления.

Интеграция ТОС как процесс представляет собой последовательность действий, направленных на достижение баланса интересов, обеспечивающего регулирование взаимодействия между муниципальными социальными субъектами, ведущего в перспективе к обретению целостности как важнейшей системной характеристики. В качестве таких показателей,

позволяющих определить этап интеграции, в работе используются состояние нормативно-правового обеспечения интеграции ТОС; уровень развития единого информационного пространства; степень развития материально-финансовых взаимоотношений; состояние системы подготовки и переподготовки кадров ТОС; уровень развития интеграционных структур.

Во втором разделе диссертации **«Социологический анализ процесса интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием»** анализируются результаты диагностики развития территориального общественного самоуправления в Белгородской области и степени его интеграции в систему муниципального управления.

Диагностика основных блоков интеграции территориального общественного самоуправления позволила отнести к позитивным характеристикам организационного блока механизма интеграции сравнительно высокий уровень удовлетворенности большинства сотрудников органов ТОС состоянием нормативно-правового обеспечения его деятельности, которую выразили в той или иной мере более 70,0% участников опроса. В то же время респонденты отметили общеорганизационный характер нормативно-правовых документов, а также сложность применения и неоднозначность некоторых нормативных актов, регулирующих регистрацию и дальнейшую деятельность ТОС.

Институциональный механизм интеграции ТОС в систему управления муниципальным образованием характеризуется разнообразием форм материального (предоставление ресурсов) и нематериального (получение информации, совместная реализация целевых программ, участие в мероприятиях) взаимодействия ТОС с органами государственной власти и муниципального управления. Основными препятствиями для интеграции при этом являются следующие: неполнота и неоднозначность нормативно-правовой базы, что отметили 26,7% сотрудников ТОС; формальный подход органов власти к помощи ТОС; неразвитость института передачи полномочий.

Для коммуникационного блока механизма интеграции ТОС характерно использование недостаточно эффективных каналов информирования населения, таких как информационные стенды, старшие по подъездам, собрания жителей. По мнению сотрудников органов ТОС, эффективность обеспечения информацией жителей достаточно высока. Самый эффективный канал – старшие по дому (отметили 70,4%). Почти 62,8% респондентов данной группы убеждены в надежности такого канала, как сходы и собрания по месту жительства. На третьем месте – информационные стенды и объявления. Однако среди населения лишь 20,0% респондентов получили информацию на собраниях и сходах, 19,4% – от старших по подъезду, дому, 40,0% – из объявлений на информационных стендах органов ТОС.

При этом более трети организаций ТОС не контактируют со средствами массовой информации. В целом, взаимодействие ТОС и СМИ является исключительно односторонним – средства массовой

информации региона не проявляют заинтересованности в освещении деятельности ТОС и ее продвижении в массы.

Анализ финансово-экономического блока механизма интеграции выявил проблемы острой нехватки материальных ресурсов для организации деятельности ТОС, которую в отдельных муниципальных образованиях отмечают до 70,0% опрошенных. Несмотря на то, что основным источником финансирования респонденты признают помощь муниципальных бюджетов, органы территориального общественного самоуправления фактически исключены из бюджетного процесса. Это связано и с дефицитностью муниципальных бюджетов и с отсутствием соответствующих полномочий в уставах ТОС. Формально уставы органов ТОС предусматривают разработку планов развития соответствующей территории для включения в программы, принимаемые органами местного самоуправления. Однако эти возможности, а также гранты, используются в минимальной степени.

Основными факторами интеграции ТОС в систему управления муниципальным образованием выступают готовность к участию в ТОС, которую выразил каждый четвертый участник опроса, а также совпадение ожиданий от деятельности ТОС с реальной практикой решения проблем. К числу факторов, препятствующих интеграции, следует отнести низкий уровень информированности населения о ТОС, пассивность жителей.

Проведенный анализ позволяет выявить ряд барьеров интеграции ТОС в систему управления муниципальным образованием.

1. Низкая активность населения. Данную проблему отмечают 15,2% опрошенных жителей Белгородской области, 20,0% представителей органов ТОС и 87,0% экспертов. В качестве причин эксперты чаще всего называли иждивенческую позицию (44,0%) и недостаточную информированности населения о ТОС (36,9%), а сотрудники органов ТОС – недостаточную информированность (28,3%), отсутствие материальных и моральных стимулов (18,3%), а также неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения (15,0%). Жители Белгородской области к основным причинам пассивности населения относят отсутствие поддержки своих инициатив со стороны местных властей (22,6%).

2. Недостаточное нормативно-правовое регулирование. Типичной является ситуация, когда органы ТОС находятся в подчинении органов муниципального управления. 13,3% опрошенных представителей органов ТОС сталкивались с включением руководителей ТОС как муниципальных работников в штат администрации с вытекающей отсюда прямой зависимостью от муниципальных чиновников.

3. Слабая информированность граждан о функциях и направлениях деятельности ТОС. Как показали результаты опроса, их знают только 19,0% жителей Белгородской области.

4. Низкий уровень финансовой обеспеченности бюджетов территориальных сообществ. Это не позволяет им вести работу по социально-экономическому развитию территорий, вынуждая решать преимущественно вопросы собственного выживания. Проблемы нехватки

финансовых ресурсов отметили более 70,0% респондентов – сотрудников органов ТОС.

5. Незаинтересованность местных властей в развитии института территориального общественного самоуправления и его интеграции. Каждый пятый опрошенный работник органов ТОС Белгородской области отметил в качестве барьеров интеграции формальный подход органов местного самоуправления к оказанию помощи ТОС, 18,3% – нежелание органов МСУ использовать их потенциал, 15,7% респондентов признают, что власти видят в них только «просителей», ожидающих помощи, а не равноправного субъекта взаимодействия.

6. Недостаточная квалификация сотрудников и активистов ТОС. Проведенное исследование позволило выявить очевидное противоречие: 83,3% членов органов ТОС заявили о необходимости передать некоторые полномочия местных органов власти в компетенцию ТОС и в то же время 28,3% указали на дефицит юридических знаний для выполнения своих функций, 39,2% – на недостаток экономических знаний, а 30,0% – на неумение вести переговоры и разрешать конфликты. Эксперты еще более критичны в своих оценках: 67,0% из них указали на нехватку юридических знаний у сотрудников и активистов ТОС, 59,0% – экономических, 43,0% – управленческих (организационных).

В третьем разделе диссертации «Социально-технологическая модель интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципалитетом» подчеркивается, что территориальное общественное самоуправление должно рассматриваться как равноправный участник партнерства административной власти, гражданского общества и бизнеса, и это партнерство, в свою очередь, составляет систему местного управления.

Построение единого интеграционного пространства ТОС и системы муниципального управления целесообразно осуществлять на основе социально-технологической модели интеграции ТОС, построенной по триадному принципу, отражающему функциональную взаимосвязь в интеграционном процессе трех ключевых институтов – органов ТОС, органов местного самоуправления и органов государственной власти региона. Сама модель включает три аспекта – структурный, функциональный и целевой.

Структурный аспект предполагает определение ключевых акторов и институтов интеграционного процесса, обладающих, с одной стороны, набором интересов, с другой – комплексом полномочий и ресурсов. В качестве акторов интеграционного процесса выступают население территорий, органы ТОС, органы местного самоуправления, органы государственной власти региона. Органы ТОС, органы МСУ и органы государственной власти выступают в качестве институтов интеграции. При этом органы местного самоуправления и органы государственной власти региона координируют интеграционный процесс посредством специализированных структур и подразделений. Функциональную основу

модели представляют полномочия и управленческие механизмы, ориентированные на конечную цель интеграции. Полномочия и управленческие механизмы группируются в зависимости от доминирующей ресурсной базы в три блока – финансово-экономический, коммуникационный и организационный.

Дальнейшее развитие процесса интеграции ТОС в систему управления муниципальным образованием требует коррекции содержания каждого из них. Изменения организационного блока включают в себя, прежде всего, получение органами ТОС статуса юридического лица; разработку и заполнение паспорта ТОС; заключение соглашений о сотрудничестве, внесение корректив в местные нормативно-правовые акты в отношении ТОС. Кроме того, необходимы меры, направленные на изучение и обобщение передового опыта работы организаций ТОС в регионе и других субъектах Российской Федерации; подготовку нормативно-правовых документов по совершенствованию деятельности ТОС; разработку положений об областных конкурсах по вопросам деятельности ТОС.

Для работы с общественными кадрами территориального общественного самоуправления необходимо создать школу управления для сотрудников и активистов. В рамках ее должны проводиться постоянно действующие курсы групповых и индивидуальных консультационных занятий с руководителями, сотрудниками и активистами местного и территориального общественного самоуправления. Необходимо разработать примерную учебную программу актива по видам муниципальных образований, включающую базовые знания по организации и функционированию ТОС, а также мероприятия по обмену опытом.

Изменения организационного блока предусматривают также меры, направленные на повышение активности граждан. Для решения этого целесообразна организация в структуре ТОС центров социально-значимой активности и центров творческой активности жителей. Первые должны представлять собой формальные команды (уличные и домовые комитеты, гражданские отряды, добровольные пожарные дружины, временные трудовые коллективы), в которых используются принципы самостоятельности, дополнения, взаимозаменяемости и единоначалия. Центры творческой активности территориального общественного самоуправления (неформальные команды) – клубы (союзы, содружества) детско-юношеские, ветеранские, здорового и счастливого образа жизни, досуговые, по интересам, временные творческие коллективы при ТОС и т.п. должны строиться на основе принципов самоорганизации, самоуправления, партнерства, наставничества, подотчетности перед советом ТОС.

Таким образом, внутренняя среда ТОСов региона будет характеризоваться трехуровневой структурой управления (собрание, и конференция, совет ТОС, формальные и неформальные команды), а внешняя среда – интеграцией по вертикали (государственная и муниципальная власть) и по горизонтали (бизнес, учреждения и сообщества).

Для усиления доверия населения к структурам ТОС предлагается внедрение системы «малых дел», которая заключается в разработке, организации и исполнении локальных целевых программ. К их реализации следует подключать жителей на добровольной основе.

Корректировка коммуникационного блока предусматривает меры, направленные на пропаганду средствами массовой информации роли ТОС в решении вопросов развития территорий, реализации местного управления и формирования гражданского общества; представление в средствах массовой информации материалов, отражающих положительный опыт деятельности ТОС; организацию постоянно действующих рубрик о деятельности ТОС в печатных средствах массовой информации с привлечением к обсуждению проблем ученых, представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественности, бизнеса, религиозных конфессий.

Изменения финансово-экономического блока механизма интеграции должны включать в себя меры по обеспечению органов ТОС минимальным набором имущества, необходимого для начала его деятельности (помещениями, мебелью, компьютерной техникой и оргтехникой). Материальную поддержку целесообразно осуществлять за счет субсидий, предоставляемых в рамках принятых муниципальных целевых программ и муниципальных социальных грантов. Использование муниципальных социальных грантов как формы материально-финансового обеспечения предусматривает принятие положения о социальном гранте в муниципальном образовании.

Целесообразна разработка и внедрение методики финансовой поддержки деятельности органов ТОС из регионального бюджета.

Корректировка институционального блока требует выработки оптимальной системы взаимодействия органов исполнительной власти региона и органов муниципального управления с органами ТОС; оказания содействия им в налаживании делового сотрудничества с организациями, хозяйствующими субъектами, работающими на подведомственной территории; развития новых форм и методов деятельности органов ТОС; привлечения ТОС к участию в конкурсах на уровне поселений, городских округов, муниципальных районов и региона.

Интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием требует дальнейшего развития интеграционных структур управления. Основу таких структур должны составить координационные советы муниципальных образований по развитию ТОС и электронное правительство ТОС муниципалитетов на базе сайта «Голос ТОС». Перспективной представляется идея формирования регионального общественного движения территориального общественного самоуправления, ориентированного на содействие развитию и координации ТОС, организации его партнерских отношений, представление и защита его интересов с использованием личного взаимодействия и электронного сайта «Голос ТОС».



В заключении диссертации подведены итоги исследования и сформулированы некоторые практические рекомендации в адрес:

1) органов территориального общественного самоуправления:

– выделить во внутренней структуре ТОС центры социально-значимой и творческой активности,

– получить статус юридического лица;

2) администраций городских округов и муниципальных районов:

– создать отделы развития ТОС (или выделить отдельные ставки в существующих отделах), в остальных муниципальных образованиях возложить полномочия по развитию ТОС на специалистов администрации поселений,

– разработать и принять муниципальную целевую программу поддержки территориального общественного самоуправления, в которой определить направления и формы (субсидии и социальный грант) финансирования расходов органов ТОС на осуществление хозяйственной деятельности,

– заключить соглашения о сотрудничестве по всем основным направлениям деятельности органов ТОС и муниципального управления,

– инициировать создание координационных советов в муниципалитетах по развитию ТОС;

3) органов государственной власти субъектов Федерации:

– создать региональную систему подготовки и переподготовки кадров для органов ТОС,

– разработать и внедрить методику финансовой поддержки деятельности органов ТОС из регионального бюджета.

### **Публикации автора по теме диссертации.**

#### **В изданиях по перечню ВАК:**

1. Гайдуков, Р.И. Система территориального общественного самоуправления: универсальная модель и практика реализации на территории Белгородской области / Р.И. Гайдуков, Г.Н. Гайдукова // Научные ведомости БелГУ. Серия Философия. Социология. Право. – 2011. – № 2 (97). – Выпуск 15. – С. 98-109. (0,9 п.л. / 0,5 п.л.).

2. Гайдуков, Р.И. Механизм интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципалитетом / Р.И. Гайдуков // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 2. – URL: <http://www.science-education.ru/102-5818> (0,6 п.л.).

3. Гайдуков, Р.И. Факторы интеграции территориального общественного самоуправления / Р.И. Гайдуков // Научные ведомости БелГУ. Серия Философия. Социология. Право. – 2012. – № 2 (121). – Выпуск 19. – С. 206-212. (0,5 п.л.).

### В других изданиях:

4. Гайдуков, Р.И. Стимулирование гражданской активности участников территориального общественного самоуправления / Р.И. Гайдуков // Современный город: стратегическое планирование – стратегическое управление – стратегическое развитие: Материалы II Всероссийской конференции / Под ред. С.А. Боженова, В.И. Патрушева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2009. – С.34-39. (0,4 п.л.).

5. Гайдуков, Р.И. Социально-экономические и правовые основы функционирования территориального общественного самоуправления / Р.И. Гайдуков // Социальные технологии в современном управлении – 2009: Сборник научных работ / Под ред. В.П. Бабинцева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2009. – С.36-41. (0,4 п.л.).

6. Гайдуков, Р.И. Место и роль территориального общественного самоуправления в развитии местного самоуправления / Р.И. Гайдуков, Г.Н. Гайдукова // Актуальные проблемы экономики, менеджмента, маркетинга : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Г.И. Ткаченко. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2009. – Ч. II. – С. 77 – 81. (0,4/0,2 п.л.).

7. Гайдуков, Р.И. Проблемы развития территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации местного сообщества / Р.И. Гайдуков, Г.Н. Гайдукова // Социальное развитие и духовно-нравственный мир современного российского общества: проблемы и перспективы. – Волгоград – М.: ООО «Глобус», 2009. – С. 262-268. (0,4/0,2 п.л.).

8. Гайдуков, Р.И. Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде / Р.И. Гайдуков // Проблемы государственного и муниципального управления -2010: Сборник научных работ молодых ученых / Под ред. В.П. Бабинцева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2010. – С.49-53. (0,3 п.л.).

9. Гайдуков, Р.И. Территориальное общественное самоуправление как необходимое условие эффективного местного самоуправления / Р.И. Гайдуков // Общественное самоуправление как фактор стратегического развития муниципального образования / Под общ. ред. С.А. Боженова, В.И. Патрушева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2008. – С. 28-34. (0,4 п.л.).

10. Гайдуков, Р.И. Участие молодежи в территориальном общественном самоуправлении: проблемы и перспективы / Р.И. Гайдуков // Еврорегион: наука, образование, молодежная политика: материалы международного сборника научных трудов в рамках «Школы Межрегионального Приграничного сотрудничества» / Под ред. Проф. Бабинцева В.П. – Белгород, Харьков: Изд-во «Ютек», 2010. – С. 25 – 29. (0,4 п.л.).

11. Гайдуков, Р.И. Место и роль территориального общественного самоуправления в системе муниципального управления / Р.И. Гайдуков // Интернет-конференция «Устойчивое развитие приграничных территорий». - URL: <http://forum.euroregion.ru/index.php?topic=1011.0> (0,2 п.л.).

12. Гайдуков, Р.И. Место местного самоуправления в административно-политическом управлении современной России / Р.И. Гайдуков // Потенциал и перспективы России в условиях глобализации / отв. ред. Е.В. Годовова. - Оренбург, 2011. – С. 139-144. (0,5 п.л.).

13. Гайдуков, Р.И. Развитие общественного самоуправления в городе Белгороде / Р.И. Гайдуков // Проблемы государственного и муниципального управления -2010: Сборник научных работ молодых ученых / Под ред. В.П. Бабинцева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2010. – С.49-53. (0,3 п.л.).

14. Гайдуков, Р.И. Некоторые аспекты анализа территориального общественного самоуправления / Р.И. Гайдуков // Проблемы государственного и муниципального управления -2011: Сборник научных работ молодых ученых / Под ред. В.П. Бабинцева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2011. – С.45-49. (0,2 п.л.).

15. Гайдуков, Р.И. Место и роль территориального общественного самоуправления в системе муниципального управления / Р.И. Гайдуков, Г.Н. Гайдукова // Межрегиональное и приграничное сотрудничество: материалы международного сборника научных трудов / Под ред. проф. В.П. Бабинцева. – Белгород – Харьков: Изд-во «Ютек», 2011. – С. 38-40. (0,2/0,1 п.л.).

16. Гайдуков, Р.И. Интеграция территориального общественного самоуправления: состояние системы и процесс / Р.И. Гайдуков, // Социальные технологии в современном управлении - 2012: Сборник научных работ / Под ред. В.П. Бабинцева, К.В. Харченко. – Белгород: Константа, 2012. – С.41-46. (0,2 п.л.).