



4845041

**ПОДСУМКОВА Мария Александровна**

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:  
ИСТОРИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

*Минор*

Москва – 2011

12 МАЙ 2011

Работа выполнена на кафедре социологии  
Федерального государственного образовательного учреждения  
высшего профессионального образования «Российская академия  
государственной службы при Президенте Российской Федерации»

**Научный руководитель:** Меркушин Виктор Иванович  
кандидат исторических наук, доцент

**Официальные оппоненты:** Патрушев Владимир Иванович  
доктор социологических наук,  
профессор

Хромченко Александр Леонидович  
кандидат социологических наук

**Ведущая организация:** Поволжская академия государственной  
службы имени П.А. Столыпина

Защита состоится «28» апреля 2011 года в 16 часов на заседании  
диссертационного совета Д-502.006.16 по социологическим наукам в РАГС  
по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, 2-й учебный  
корпус, аудитория 3025.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС. Объявление  
о защите диссертации и автореферат опубликованы на официальном сайте  
РАГС при Президенте РФ в разделе «Защита диссертаций» - [www.rags.ru](http://www.rags.ru)

Автореферат разослан «28» марта 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Л.Д. Чернышова

## I. Общая характеристика работы

### Актуальность темы исследования

Формирование гражданского общества в современной России связано с объективной необходимостью развития демократических институтов. В управлении территориальными сообществами значимую роль играют институты местного самоуправления и территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации граждан.

В этих условиях большое значение приобретают распространение демократических начал, расширение форм участия граждан в решении местных дел, в том числе и территориального общественного самоуправления. Именно органы ТОС позволяют сократить разрыв между властью и населением, дают жителям реальную возможность изменить сложившуюся проблемную ситуацию и тем самым ощутить собственную значимость. Например, начиная с 1990 г. в городе Саратове было создано 53 субъекта ТОС, а к 2008 г. активно осуществляли свою деятельность 34 субъекта ТОС, что свидетельствует о востребованности данного социального института.

Обоснование территориального общественного самоуправления содержится в федеральных законах, в законодательной базе системы местного самоуправления и других нормативно-правовых актах.

В современных российских условиях создается и укрепляется правовая база территориального общественного самоуправления. Так, с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начался новый этап реформирования институтов местного



самоуправления и территориального общественного самоуправления. Данный закон создал необходимые правовые условия, позволяющие привлекать жителей к управлению муниципальным образованием и решению вопросов местного значения.

Востребованность форм прямого волеизъявления граждан является не только показателем развития демократии в государстве, но и системообразующим институциональным фактором социума. У современных органов муниципального управления практически отсутствуют возможности решать задачи территориального развития самостоятельно. В этой связи возрастает роль новых субъектов местного самоуправления – органов ТОС, заинтересованных в решении вопросов местного значения в целях повышения эффективности социально-экономического развития муниципальных территорий.

Вместе с тем образование новых отношений и институтов гражданского общества сопровождается рядом проблем, ключевой из которых является отсутствие эффективного механизма социального управления.

Проблемно развивается и территориальное общественное самоуправление, имеющее множество нерешенных вопросов. Дистанцирование органов ТОС от жителей свидетельствует о возрастающей тенденции отчуждения населения от власти, низкой общественно-политической активности жителей на фоне их правовой неграмотности. Граждане воспринимают органы ТОС либо как продолжение жесткой вертикали власти либо как формальную организацию, не влияющую на решение конкретных проблем; Одна из основных причин этого заключается в том, что современная Россия

унаследовала систему территориальных местных сообществ, в большей степени сложившуюся в советский период и не имеющую требуемой субъектности. Необходимо формирование новой модели территориального общественного самоуправления с учетом социальной трансформации общества. Развитие территориального общественного самоуправления также ограничивают недостаточное участие молодежи, представляющей данную структуру как нечто несущественное. Нерешенным является вопрос четкого разграничения полномочий между органами местного самоуправления и территориального общественного самоуправления, а также наделение органов ТОС большей компетенцией.

Необходимость повышения качества управления местным территориальным сообществом, оптимальное сочетание управленческого воздействия со стороны властных структур и самоорганизации граждан обуславливают потребность исследований процессов становления и развития территориального общественного самоуправления как социального института и его роли в управлении территориями.

Таким образом, актуальность темы исследования обусловлена необходимостью:

– во-первых, определения теоретических подходов к изучению сущности территориального общественного самоуправления как социального института;

– во-вторых, анализа реального состояния территориального общественного самоуправления, определения отношения населения к органам ТОС и оценки эффективности их деятельности;

– в-третьих, обоснования направлений оптимизации деятельности органов ТОС.

### Степень научной разработанности проблемы

Изучение территориального общественного самоуправления базируется на значительном объеме теоретических работ и эмпирических исследований, сформированных отечественными и зарубежными учеными, представителями различных наук.

Истоки местного самоуправления отражены в трудах античного историка Иордана (6 в.н.э.), отмечавшего, что восточные славяне уже в 5 в. имели общинную структуру жизнедеятельности в сельских поселениях. Эта идея освящена в работах М.С. Соловьева, считавшего, что славянская цивилизация была сельской, и прообраз российского местного самоуправления основывался на патерналистических традициях.

Теоретические основы научного изучения местного самоуправления были заложены в 18 – 19 веках в контексте становления гражданского общества, формирования соответствующих социальных институтов (Дж. Ст. Милль, Э.Дюркгейм, А. де Токвиль, М.Вебер).

Либеральные представления о существовании естественных и неотчуждаемых прав территориальных сообществ нашли свое отражение в работах Д. Локка, А. де Токвиля и Д.С. Милля. В концепции А. де Токвиля заложена идея о том, что «первоначальным источником власти является не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами». Идеалом А. де Токвиля являлось общество, функционирующее как совокупность множества свободных и самоуправляющихся территориальных ассоциаций и общин.

Первые теории местного самоуправления (государственная, общественная, дуалистическая) возникли в Германии в XIX в., где и оформилось местное самоуправление, как наука. Несколько позднее

появляются хозяйственная, политическая и юридическая теории. Местное самоуправление в это время рассматривалось в следующих аспектах: а) как социальное явление; б) как юридическое право; в) как теория.

В России эти идеи получили развитие в славянофильских представлениях XIX века о самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав заниматься местными хозяйственными и общественными делами независимо от государства. (В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков).

Эволюция идей заложила реальную основу для государственной теории местного самоуправления (В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов). Представителями дореволюционной юридической и социологических школ были исследованы вопросы истории русского законодательства о местном самоуправлении, социальная природа его форм, дан сравнительный анализ систем местного управления и самоуправления на Западе и в России (П.Л. Лавров, Н.Я. Данилевский, П.А. Сорокин).

В принятой Советом Европы в 1985 г. Европейской Хартии местного самоуправления было дано определение этого социального института.

С начала 90-х годов XX века исследования системы местного самоуправления активизировались в следующих направлениях:

а) вопросы правовой и социальной природы органов ТОС (Ю.А. Дмитриев, О.Е. Кутафин, В.И. Шелудько, Е.С. Шугрина);

б) в условиях кардинальных общественных перемен описывается социальная значимость территориального общественного самоуправления (С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова, С.Е. Чаннов, А.В. Федотов);

б) определение территориального общественного самоуправления как института гражданского общества (И.Е. Кокарев, Ю.А. Филиппов);

в) участие территориального общественного самоуправления в политической жизни, а именно в процессах организации и проведения выборов и референдумов;

г) осуществление органами ТОС правотворческой инициативы и голосования по отзыву глав муниципальных образований и депутатов всех уровней власти (В.Н. Бондарь, А.А. Васильев, Н.А. Знаменская).

Значительный вклад в исследование этой проблемы вносят специалисты в области муниципального и территориального общественного самоуправления (Р.В. Бобович, А.Э. Джашитов, Н.С. Максимова). Е.С. Шомина рассматривает территориальное общественное самоуправление как форму самоорганизации граждан по месту жительства.

Недостаточно изученными являются вопросы, связанные с выявлением факторов развития и трансформации социологии изучения территориального общественного самоуправления, вопросы его природы и эволюции в конкретных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Все это в совокупности определило цель, задачи, объект и предмет диссертационного исследования.

**Цель** диссертационной работы – определение предпосылок и факторов становления территориального общественного самоуправления.

Для реализации цели в диссертации были решены следующие **задачи**:

– исследованы теоретико-методологические подходы к сущности территориального общественного самоуправления, как социального института;

– определены роль и функции территориального общественного самоуправления в современном российском обществе;

– осуществлен историко-ретроспективный анализ эволюции территориального общественного самоуправления;

– на основе оценки современного состояния территориального общественного самоуправления выявлены основные проблемы и тенденции развития данного социального института;

– выявлены показатели отношения населения к органам ТОС;

– систематизирована институциональная база территориального общественного самоуправления;

– разработаны практические рекомендации, направленные на повышение эффективности деятельности органов ТОС и социальной активности граждан в управлении территориальным развитием.

**Объект исследования** – территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации граждан.

**Предмет исследования** – процесс институционализации территориального общественного самоуправления в России.

Теоретико-методологическую и методическую базу исследования составляют научные положения и выводы, получившие отражение в работах представителей системного подхода М.Вебера, концепции конструирования социального пространства П. Бергера, Т. Лукмана, П. Бурье, теории социального действия и социальных систем Т. Парсона, позволившие исследовать закономерности в системе общественных

отношений и выделить параметры территориального общественного самоуправления и определить его роль в социуме. Исследование также базируется на системном и структурно-функциональном анализе социальных институтов и постинституциональных подходах (неоинституционализме).

В диссертационном исследовании были также применены институциональный подход, сравнительно-типологический и историко-сравнительный методы, структурно-функциональный метод. Среди методов эмпирической социологии были использованы наблюдение, опрос (анкетирование, интервью), контент-анализ, дискурсивный анализ документов и нормативных актов.

*Эмпирическую базу исследования составили:*

– результаты социологических исследований, проведенные под руководством автора, в числе которых опрос председателей ТОС и жителей в 2007 и 2009 гг. в г. Саратове по вопросам оценки эффективности деятельности органов ТОС в условиях проведения реформы местного самоуправления. Всего было опрошено 200 человек;

– данные экспертного опроса о проблемах и перспективах развития деятельности органов ТОС, проведенного в Московской области в 2010 г. Всего опрошено 40 председателей органов ТОС (г.о. Балашиха, г.о. Долгопрудный, г.о. Химки). Данные экспертного опроса на тему об оценке эффективности деятельности органов ТОС, проведенного в Московской области в 2010 г. Всего опрошено 20 руководителей инициативных групп (г.о. Балашиха);

– результаты вторичного анализа социологического исследования Омского центра развития общественных инициатив «К гражданскому

обществу через развитие территориального общественного самоуправления», в ходе которого был опрошен 251 представитель актива ГОС в десяти сибирских городах;

– федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты федеральных органов государственной власти по вопросам деятельности институтов местного самоуправления;

– материалы ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, выступлений Президента Российской Федерации на заседаниях Государственного Совета России;

– муниципальные правовые акты по вопросам организации территориального общественного самоуправления;

– аналитические материалы Фонда «Новая Евразия» по вопросам организации деятельности местных сообществ;

– аналитические статьи в журналах «Социс», «Социология власти» за 2007-2010 гг.

**Основные результаты диссертационного исследования, полученные лично автором, и их научная новизна:**

1. Уточнены теоретико-методологические подходы социологического изучения территориального общественного самоуправления, в числе которых: историко-сравнительный, сравнительно-типологический и структурно-функциональный;

2. Конкретизировано понятие территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации граждан, включающей основные признаки социального института: наличие определенных

установок и образцов поведения, устные и письменные кодексы, идеология;

3. Выявлены основные этапы развития территориального общественного самоуправления. Первый этап – зарождение общинного самоуправления, второй этап – появление земской модели местного самоуправления, третий этап – советский, образование городских Советов депутатов, четвертый этап – зарождение современной формы местного и территориального общественного самоуправления;

4. Обоснованы тенденции развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. Позитивные: а) способность решения органами ТОС вопросов местного значения в рамках своих полномочий, что стимулирует социальную ответственность граждан в вопросах благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства; б) возможность формирования социальной привлекательности органов ТОС с целью привлечения социально-активных граждан. Негативные: а) отсутствие должной поддержки территориального общественного самоуправления не только со стороны населения, но и со стороны органов государственной и муниципальной власти; б) отсутствие должного внимания со стороны СМИ к освещению деятельности органов ТОС в целях поднятия престижа данного социального института и активизации граждан по месту их жительства.

5. Выделены основные проблемы в организации и деятельности органов ТОС. Среди них: отсутствие эффективного взаимодействия с органами муниципальной власти, непрофессионализм председателей органов ТОС, недоверие граждан к органам территориального общественного самоуправления.

6. Предложены практические рекомендации по улучшению работы органов территориального общественного самоуправления:

а) укрепление институциональной базы органов ТОС;

б) активное взаимодействие с населением и с органами государственной и местной власти;

в) открытость и гибкость для населения в деятельности органов ТОС.

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. В современных условиях актуализации процессов развития гражданского общества возрастает социальная роль территориального общественного самоуправления как одного из действенных инструментов самоорганизации населения.

В системе местных самоуправляемых сообществ органы ТОС территориально приближены к населению, поэтому они лучше других осведомлены о конкретных повседневных проблемах, возникающих на соответствующих территориях. С помощью территориального общественного самоуправления жители приобщаются к демократическим принципам гражданского общества, участвуют в политической жизни, идентифицируют себя со своей «малой Родиной», становятся ответственными за жизнедеятельность своего микрорайона, города и государства в целом. Вместе с тем, успешное становление и развитие деятельности органов ТОС осложняет недоверие со стороны населения, нежелание самостоятельно решать проблемы на своей территории.

2. Институт территориального общественного самоуправления формировался в контексте общественно-исторического развития. Общественное самоуправление, непосредственно предшествовало

возникновению государственности. С появлением государства роль территориальных органов в социальной системе существенно уменьшилась, например, некоторые их функции были либо добровольно переданы, либо насильно изъяты государственными органами власти.

Однако постепенная эволюция юридического обоснования территориального общественного самоуправления свидетельствует об объективных предпосылках институционализации данной формы, ее востребованности обществом.

3. Результативность территориального общественного самоуправления складывается из таких показателей, как информированность и активность населения, количество и качество решенных вопросов за определенный период, наличие необходимой материальной базы, отсутствие бюрократии на местах, удовлетворенность самих работников ТОС условиями труда.

4. С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сформировались новые направления развития территориального общественного самоуправления. Среди них следует отметить такие тенденции, как создание многоуровневой системы территориального общественного самоуправления, совершенствование правовой базы данного социального института, получение органами ТОС статуса юридического лица и распространение территориального общественного самоуправления на уровень сельских поселений. В созданной двухуровневой системе местного самоуправления местная власть низового уровня (городских и сельских поселений) достаточно

слаба и нуждается в социальной опоре, в том числе в форме института территориального общественного самоуправления.

5. В современных условиях территориальное общественное самоуправление испытывает определенные трудности, связанные с неэффективным использованием имеющихся ресурсов, недостаточно широкими полномочиями органов ТОС, отсутствием поддержки со стороны жителей, сложностями во взаимоотношениях с органами государственного и муниципального управления и предпринимательскими структурами. Социальное дистанцирование между населением, органами ТОС и органами государственного и муниципального управления во многом объясняется доминированием в обществе патерналистических взглядов и настроений.

6. Перспективы развития территориального общественного самоуправления связываются с развитием данного социального института в сельских поселениях, где в настоящее время достаточно слаба местная власть. Территориальное общественное самоуправление – это именно тот институт общественных отношений, который позволяет формировать эффективные отношения между властью и жителями, преодолеть тенденцию отчуждения между органами местного самоуправления и населением, в первую очередь потому, что функции органов ТОС достаточно широки и распространяются на все общественные сферы. Реализация потенциала территориального общественного самоуправления предоставляет реальные возможности для активизации местных сообществ.

**Достоверность и надежность** полученных результатов обеспечивается использованием теоретико-методологических принципов

социологии; наличием показателей эмпирических исследований; проверенной методикой сбора социологической информации, ее адаптацией и обобщением с последующим получением выводов.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** определяется разработкой комплексного историко-социологического анализа территориального общественного самоуправления. Методологические подходы и методика, изложенные в работе, могут быть использованы в изучении механизмов взаимодействия органов местного и территориального самоуправления, а также органов государственной власти. Теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что его результаты, выводы и фактический материал могут представлять интерес для историков и социологов, работающих в области изучения истории и современного состояния территориального общественного самоуправления, а также будут полезны руководителям муниципального управления: председателям ТОС, главам муниципальных образований и депутатам представительных органов местного самоуправления.

Результаты исследования могут быть использованы для осмысления роли гражданского участия, развития политической субъектности, диалоговой коммуникации в конструировании эффективной системы управления территориями.

#### **Практическая значимость диссертационного исследования.**

Ряд выводов и предположений диссертации с 2010 г. применяются в работе Фонда «Новая Евразия» в рамках проекта «Университет и сообщество».

Результаты диссертационной работы могут быть использованы в системе деятельности представительных и исполнительных органов

власти, в разработке программ территориального общественного самоуправления; курсов повышения квалификации председателей органов ТОС, должностных лиц местного самоуправления.

Сформулированные в ходе исследования положения и выводы могут быть употреблены в процессе дальнейшего исследования обозначенной проблематики.

Материалы диссертационного исследования следует включить в такие курсы как «Социология», «Социология управления», «Государственное и муниципальное управление», «Местное самоуправление», а также в спецкурсы «Формы общественного самоуправления», «Местные сообщества».

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные идеи диссертации были изложены в выступлениях на межвузовских, всероссийских и международных научно-практических конференциях и форумах: «Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия» (Саратов, 2008 г.), «Истоки России» (Саратов, 2008 г.), «Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность» (Санкт-Петербург, 2008 г.), «Механизмы взаимодействия общества, государства и бизнеса: социальное партнерство в действии» (Саратов, 2008 г.), «Российская многонациональная цивилизация: единство и противоречия» (Саратов, 2009 г.), «Повышение эффективности муниципального управления в условиях реформирования: опыт, проблемы, перспективы» (Тамбов, 2009 г.), «Российское общество и государство: региональные потенциалы модернизации» (Саратов, 2010 г.), «Местное

самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России)» (Ростов, 2010 г.).

Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры социологии Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора.

**Структура работы** подчинена логике исследования, поставленным целям и задачам, и включает в себя введение, три раздела, заключение, библиографический список и приложения.

## **II. Основное содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертации, освещается степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, раскрывается научная новизна темы, а также формулируются положения, выносимые на защиту.

В первом разделе **«Теоретико-методологические основы исследования территориального общественного самоуправления»** анализируются существующие теории о данном явлении, исследуются признаки и особенности территориального общественного самоуправления как социального института.

Под общественным самоуправлением в диссертации понимается проявление общественной активности граждан, формы коллективного объединения людей по месту жительства, посредством которых они осуществляют собственные инициативы, добровольно и безвозмездно

участвуют в решении конкретных дел местных сообществ. Общественное самоуправление представляет собой систему общественной деятельности и управления общественными делами, построенную на основе самоорганизации, самодеятельности и саморегулирования. Это форма самоорганизации и самодеятельности жителей для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив и общих интересов.

В работе показано, что территориальное общественное самоуправление является формой самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территориальных единиц: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Рассматривая территориальное общественное самоуправление как социальный институт, в первую очередь, в диссертационном исследовании определяются роль и место, которое оно занимает в современной системе местного самоуправления, характер его социальной природы, а также формы его взаимоотношений с другими социальными институтами. Однозначных ответов на эти вопросы в социологии пока не найдено.

Особенность территориального общественного самоуправления как социального явления заключается в том, что эта форма местного самоуправления максимально приближена к населению и теснейшим

образом связана с другими формами непосредственной демократии. Например, на собраниях, конференциях граждан по месту жительства решаются вопросы благоустройства территории, охраны общественного порядка, принятия программ деятельности органов ТОС и т.п. В работе органов ТОС в той или иной форме участвует большинство проживающего на соответствующей территории населения. Благодаря приближенности к населению и тесной связи с повседневными интересами граждан, территориальное общественное самоуправление стало активно развиваться в таких крупных городах, как Москва, Санкт-Петербург, Саратов, Самара, Ульяновск, и т.д.

В работе отмечается, что территориальное общественное самоуправление является составной частью системы местного самоуправления, институтом прямого волеизъявления граждан рекомендательного характера на местном уровне. Поэтому его сущность, характер, социальная природа и функции определяются, в том числе, и социально-политическим устройством системы местной власти.

В связи с этим в данном разделе значительное внимание уделено современным правовым основам территориального общественного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет новый организационно-правовой статус территориального общественного самоуправления и закрепляет основные требования, предъявляемые к организации и деятельности органов ТОС. В муниципальных правовых актах в свою очередь определяются правовые, организационные, финансовые, экономические и иные основы территориального общественного самоуправления. Эти основы и

принципы организации деятельности территориального общественного самоуправления конкретизируются в уставах ТОС, являющихся учредительными актами, основными правовыми документами субъектов ТОС.

В существующих основных теоретических концепциях значительное внимание уделяется правовой природе территориального общественного самоуправления в современных законодательных условиях. Однако не исследуются социологические процессы, проходящие при организации и деятельности органов ТОС. Между тем, эффективность деятельности органов ТОС, их взаимодействие с жителями и органами местной власти во многом определяется именно институциональными особенностями территориального общественного самоуправления. В данном разделе также анализируются основные социологические методы исследования территориального общественного самоуправления.

Во втором разделе **«Генезис территориального общественного самоуправления в России»** исследуются процессы формирования и развития территориального общественного самоуправления, прослеживается его эволюция на разных этапах отечественной истории, анализируются периоды расцвета, развития и упадка, изучаются новые формы территориального общественного самоуправления.

История территориального общественного самоуправления рассматривается в контексте истории развития местного самоуправления в России. На протяжении тысячелетней истории российского государства, система управления отличалась чрезмерной централизацией государственной власти, постоянным господством исполнительных структур, отсутствием развитой системы самоуправления. При этом

сложившиеся структуры местного и территориального самоуправления практически не отражали интересы населения, часто являясь тормозом для общего развития. В то же время в истории России существовало достаточно форм, моделей и систем общественного самоуправления, давших положительный эффект социально-экономического развития территории. Самоуправление всегда в той или иной форме присутствовало в отечественной истории. По мнению диссертанта, в становлении и развитии общественного самоуправления в России можно выделить четыре основных этапа.

*Первый этап* (самый длительный) связан с общинным самоуправлением. Система общественного самоуправления начала складываться на самых ранних этапах развития отечественной истории. В работе приводятся элементы самоорганизации в первобытнообщинном строе, а развитие производственных общин рассматривается как эволюция форм самоуправления. В этот период «территориальное общественное самоуправление» ничем и никем не ограничивалось, кроме представлений о пользе и интересах всего племени. Большое развитие децентрализованные формы управления получили с принятием Христианства на Руси (988 г.), когда расширился круг субъектов местного и территориального самоуправления. С появлением государства место и роль территориального общественного самоуправления в социальной системе постоянно изменялись. Если до появления государства все функции жизнедеятельности социума обеспечивались внутренними возможностями территориальных коллективов, то с его образованием функции местных сообществ были либо взяты, либо насильно захвачены государством. Соответственно изменялись принципы организации и

формы деятельности субъектов территориального общественного самоуправления.

*Второй этап* развития общественного самоуправления связан с земской моделью местного самоуправления. Его начало следует отсчитывать от земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ Александра II. Земская модель рассматривается в диссертации как система местной власти, для которой был характерен ряд особенностей: всесословный характер выборов; функционирование земских учреждений вне системы государственных органов; наличие у земских органов широких полномочий; существование только на двух административных уровнях – уездном и губернском; четкая правовая регламентация земской системы; наличие прочной финансово-экономической базы; общественный характер природы и т.п.

*Третий этап* (с 1917 г. по 1993 г.) вошел в историю как советский этап, именно в это время формы общественного самоуправления получили максимальное развитие. В 80-е годы появились новые формы общественной самодеятельности граждан – советы, комитеты самоуправления жителей микрорайонов, жилищных комплексов, посёлков. Их основными функциями являлись организаторская и воспитательная работа, а также взаимодействие с местными органами государственной власти. Органы общественной самодеятельности избирались на общем собрании местными жителями и в своей деятельности были подотчетны избирателям и местным Советам. Основными полномочиями органов общественной самодеятельности являлись следующие задачи:

1) привлечение населения к работам по благоустройству, озеленению и улучшению санитарного состояния населенных пунктов; охрана

памятников истории и культуры; организация соревнований между жителями за надлежащее содержание населенных пунктов; придомовой территории, домов;

2) оказание помощи учреждениям здравоохранения в проведении профилактических противоэпидемиологических мероприятий, санитарно-просветительской работы;

3) проявление заботы об инвалидах, одиноких престарелых гражданах, многодетных семьях, детях, оставшихся без родителей;

4) оказание помощи учреждениям культуры, спортивным организациям в проведении воспитательной, культурно-массовой работы среди населения, развитии народного творчества, художественной самодеятельности, физической культуры и спорта;

5) оказание содействия депутатам в организации их встреч с избирателями, приема граждан и другое.

По мнению диссертанта, органы общественной самодеятельности на данном этапе развития осуществляли деятельность в различных сферах местной жизни, проводя большую организационную работу по месту жительства граждан. Однако в условиях командно-административной системы управления обществом территориальные органы общественной самодеятельности зачастую лишь имитировали деятельность, не оказывая какого-либо существенного влияния на решение вопросов местной жизни. В результате демократизации общества произошел своеобразный взрыв общественной активности: общественное мнение стало действенной силой, с которой были вынуждены считаться органы власти всех уровней. Появились новые формы действительной самодеятельности граждан, неформальные объединения и движения.

Начало *четвертого* – современного – этапа следует отсчитывать с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. и развития демократических начал в стране. На развитие территориального общественного самоуправления большое влияние оказал Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проявляются новые тенденции, как в правовом регулировании, так и в практическом развитии территориального общественного самоуправления. Данный закон напрямую регламентирует многие вопросы организации и деятельности территориального общественного самоуправления. Например, закрепляет полномочия органов ТОС: представление интересов жителей; обеспечение исполнение решений собраний граждан; осуществление хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории и иной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан; право осуществлять правотворческую инициативу.

Кроме того, на федеральном уровне впервые определены не только компетенция органов ТОС, но и уровни территориального общественного самоуправления, вопросы организации и проведения собрания жителей, требования, предъявляемые к уставу ТОС, процедура регистрации и основания для отказа в регистрации устава ТОС и т.п.

В настоящее время территориальное общественное самоуправление осуществляется во всех федеральных округах за исключением Республики Ингушетии и Чеченской Республики.

**Таблица 1. Территориальное общественное самоуправление  
в Российской Федерации**

Федеральный округ РФ	Количество зарегистрированных уставов ТОС	Количество ТОС, являющихся юридическими лицами	Доля ТОС, являющихся юридическими лицами, %	Количество внесенных органами ТОС проектов правовых актов
Центральный	4458	178	4,0	154
Северо-Западный	412	135	2,8	47
Южный	6796	465	6,8	91
Приволжский	2554	261	10,2	42
Уральский	441	175	39,7	59
Сибирский	1029	672	65,3	11
Дальневосточный	210	33	15,7	2
Итого по России:	15900	1919	144,5	406

На основании данных можно сделать вывод, что количество зарегистрированных уставов ТОС в России достаточно велико, лидером по численности является Южный федеральный округ, затем Центральный и Приволжский федеральные округа. По количеству органов ТОС, являющихся юридическими лицами следует отметить Сибирский и Южный федеральные округа. Вместе с тем, органов ТОС, имеющих статус юридического лица, гораздо меньше, чем фактически зарегистрированных, что свидетельствует о незанятости органов ТОС в предпринимательской деятельности, о правовой инфантильности, и как следствие, о небольшом количестве внесенных органами ТОС проектов муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления.

Таким образом, общественное самоуправление – это одна из разновидностей и производных народовластия и в то же время важный фактор его становления и развития. В процессе исторического развития менялись его виды, характер и масштабы. Среди отечественных форм общественного самоуправления, как правило, выделяют: местное самоуправление, казачье самоуправление, территориальное общественное самоуправление, профессиональное самоуправление и т.п.

На разных этапах отечественной истории возникали и развивались разные формы общественного самоуправления, роль самоуправления и способы его институционального оформления существенно изменялись, попадая во все большую зависимость от форм и методов государственного управления. В настоящее время развитая система общественного самоуправления является неотъемлемым элементом народовластия, показателем становления гражданского общества, гарантом развития местных сообществ в Российской Федерации.

Третий раздел «Современное состояние и тенденции развития территориального общественного самоуправления в России».

В работе достаточное внимание уделяется формам и механизмам взаимодействия органов ТОС с органами местного самоуправления. В настоящее время данные органы взаимодействуют между собой в таких сферах общественной жизни, как социальная поддержка населения, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории, охрана правопорядка, развитие культуры и спорта и т.п. Анализ материалов о практической деятельности органов ТОС позволяет выделить три модели взаимодействия органов ТОС с органами местного самоуправления, присущие разным территориям России:

1) общественная модель, в которой органы ТОС рассматриваются как общественные объединения, оказывающие помощь неимущим, организующие досуг граждан (города Центральной России);

2) модель партнерства, где органы ТОС выступают в качестве посредника между жителями и властями, осуществляя такие функции, как согласование по земельным отводам, составление планов развития территории, согласование планов застройки, информирование населения, благоустройство, занятость подростков, содействие в охране общественного порядка (города Сибири и Урала);

3) коммерческая модель, в которой органы ТОС выступают в качестве хозяйствующего субъекта, осуществляющего содержание и ремонт жилого фонда, благоустройство и озеленение территории, застройку микрорайона (в основном Московская обл.).

От выбранной модели зависит система финансирования органов ТОС. Первая модель подразумевает минимальное финансирование

проектов; вторая – договорные отношения с местными администрациями, получение средств под конкретные функции, третья – самостоятельную хозяйственную деятельность органов ТОС.

Данный раздел посвящен анализу происходящих социальных трансформаций в системе территориального общественного самоуправления на современном этапе. Здесь исследуются компетенция собрания жителей, как высшего руководящего органа ТОС, структура и функции комитета ТОС, полномочия председателя ТОС, а также дается оценка эффективности деятельности территориального общественного самоуправления как формы социальной работы с местным сообществом.

Роль территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения велика, поскольку количество населения, с которым работают органы ТОС, несравнимо меньше количества населения в муниципальном образовании. Кроме того, природа территориального общественного самоуправления, как наиболее подвижной системы организации населения, позволяет более оперативно реагировать на изменяющиеся условия. В связи с широкой деятельностью оценка эффективности работы органов ТОС приобретает особое значение.

Под эффективностью понимается отношение чистых положительных результатов и допустимых затрат при превышении желательных последствий над нежелательными. Эффективность территориального общественного самоуправления в диссертационной работе рассматривается в двух аспектах: в широком и узком. В широком – как степень достижения целей развития соответствующей территории под управляющим воздействием органов ТОС. Соответственно эффективность территориального общественного самоуправления в узком смысле

определяется через полноту и качество, с одной стороны, деятельности всех работников органа ТОС, с другой стороны, через результаты деятельности каждого жителя в сфере самоорганизации. Мерой оценки эффективности в данном случае выступает степень выполнения своих обязанностей работниками ТОС по качеству, количеству и оперативности, и степень вовлеченности жителей в процесс самоуправления своей территории.

Материалы проведенного анкетирования свидетельствуют о наличии серьезных проблем в социализации территориального общественного самоуправления. В частности, при оценке эффективности деятельности органов ТОС были выявлены сложности, связанные с организацией территориального общественного самоуправления. Так, основными препятствиями на пути эффективной деятельности органов ТОС являются пробелы в законодательстве о территориальном общественном самоуправлении, его слабая материально-финансовая база, недостаточно тесная связь органов ТОС с жителями и органами местной власти. Кроме того, сегодня существует проблема персональной ответственности председателя ТОС, также актуальна проблема учета размеров благотворительной помощи и т.п.

В целях оптимизации системы органов ТОС и повышения эффективности их деятельности автор предлагает ряд мероприятий:

Во-первых, развитие кадрового потенциала исполнительных органов ТОС, в том числе, за счет привлечения молодых специалистов, а также организации и проведения учебы, семинаров, конференций. Возможно, прохождение обучения и повышение квалификаций в академиях государственной службы.

Во-вторых, формирование при исполнительных органах ТОС библиотек специализированной литературы, куда вошли бы основные правовые акты и их комментарии, словари и справочники.

В-третьих, создание позитивного имиджа органов ТОС, привлечение к нему общественного внимания и активизация участия жителей в его осуществлении. Поэтому следует провести своеобразную PR-кампанию территориального общественного самоуправления. PR-кампания – это скоординированные усилия органов территориального общественного самоуправления и общественности в течение фиксированного промежутка времени для достижения целей, выявленных в результате исследований посредством реализации коммуникативных стратегий и оценки достигнутых результатов.

С учетом выявленного мнения целевых аудиторий автор предлагает план мероприятий повышения имиджа органов территориального общественного самоуправления:

1) организация прямой линии общения с жителями посредством местного телевидения в целях обсуждений способов решения проблем и отчетов о собственной деятельности;

2) создание и выпуск ежемесячной радиопередачи о ТОС, интервью с его председателем и другими работниками;

3) создание новых клубов по спортивным и художественным интересам, а также поддержание уже созданных клубов в надлежащем состоянии, проведение междворовых турниров и соревнований;

4) забота о внешнем облике органов ТОС (хорошее состояние здания, наличие вывески с названием, расписание дней приемов посетителей);

5) привлечение молодых специалистов для работы в органах ТОС, предоставление места практики в органах ТОС студентам;

6) периодический мониторинг общественного мнения о деятельности органов ТОС;

7) коммерческие меры: выпуск канцелярии с логотипом ТОС; проведение экскурсий по территории ТОС для всех желающих и т.п.

По мнению автора, любой социальный институт может развиваться только при определенных благоприятных условиях. Для оптимизации и развития территориального общественного самоуправления необходимо наличие таких предпосылок, как: стремление органов местного самоуправления к созданию условий, которые позволят территориальному общественному самоуправлению достигать практических результатов; активная общественная позиция населения, готовность взять на себя ответственность.

По мнению автора, для повышения эффективности работы органов ТОС и оптимизации их взаимодействия с органами местного самоуправления и жителями соответствующих территорий рекомендуется:

а) развивать нормативно-правовую базу территориального общественного самоуправления;

б) формировать позитивный имидж органов ТОС;

в) определить виды и основания ответственности председателя ТОС;

г) в структуре местной администрации создать подразделение, ответственное за взаимодействие с органами ТОС;

д) передавать органам ТОС полномочия на предоставление отдельных муниципальных услуг.

Передача органам ТОС части полномочий органов местного самоуправления, привлечение их к решению актуальных вопросов местного значения и к комплексному социально-экономическому развитию муниципального образования повышает их статус и авторитет среди жителей, делая их самыми демократичными, подлинно народными органами управления в интересах граждан.

Одним из важнейших путей решения проблемы организации территориального общественного самоуправления является популяризация демократических ценностей, повышение политической активности и социальной ответственности граждан, самоидентификация жителей, развитие общественного потенциала некоммерческих организаций, а также стимулирование гражданских инициатив и предложений по комплексному социально-экономическому развитию своей территории.

В этом разделе также исследуются ресурсы, возможности, современные тенденции и перспективы развития территориального общественного самоуправления, как социального института. Реализация потенциала такого социального института как территориальное общественное самоуправление делает возможным формирование новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются социальной устойчивостью, направленностью на повышение благосостояния граждан и развитие территории.

**В Заключении** подведены итоги и сделаны теоретические выводы, а также обобщены практические рекомендации по совершенствованию деятельности органов ТОС в современных условиях.

Создание местного самоуправления является актуальной необходимостью, вызванной социально-экономическими, политическими и иными потребностями общества. Территориальное общественное самоуправление является наиболее доступным для населения рычагом власти, требующим благоприятных условий для своего развития. Улучшение объективных условий: следует задуматься о мотивации жителей, о способах информирования граждан, в том числе и на законодательные темы. Субъективные условия: нужно позаботиться об имидже как самих органов ТОС, так и об имидже председателей. Одним из наиболее важных аспектов является привлечение в органы ТОС молодежи, как активной движущей силы, способной принимать все новое и подстраиваться под изменяющиеся условия.

В настоящее время в развитии территориального общественного самоуправления имеется ряд серьезных проблем. В их числе: трудности при вовлечении граждан в решение вопросов своей территории, социальная незрелость и апатия населения. Для решения этих проблем и дальнейшей эффективной деятельности органов ТОС требуется комплекс мер, направленный на укрепление его материально-финансовой базы и совершенствования механизмов взаимодействия с органами местной власти и жителями. В свою очередь эффективное территориальное общественное самоуправление создаст особую психологическую атмосферу в обществе: конструктивного сотрудничества местной власти и граждан.

**Основные публикации автора по теме диссертации:****I. Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:**

1. *Подсумкова М.А.* Правовые аспекты деятельности территориального общественного самоуправления в Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 1. – 0,5 п.л.

2. *Подсумкова М.А.* К вопросу оценки эффективности деятельности органов территориального общественного самоуправления // Вестник Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина. – 2008. № 4 (17). – 0,4 п.л.

3. *Подсумкова М.А.* Проблемы и перспективы развития территориального общественного самоуправления в России // Вестник Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина. – 2010. № 1 (22). – 0,4 п.л.

**II. Публикации в других изданиях:**

4. *Подсумкова М.А.* Управление и самоуправление: соотношение понятий // Управление общественными институтами и процессами в России: вопросы теории и практики: Материалы межвузовской научно-практической конференции. – Саратов: ПАГС. – 2002. – 0,2 п.л.

5. *Подсумкова М.А.* Роль социального института территориального общественного самоуправления в развитии гражданского общества в Российской Федерации // Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия: Сборник научных трудов. – Саратов: ПАГС. – 2008. – 0,3 п.л.

6. *Подсумкова М.А.* Участие органов территориального общественного самоуправления в процессе комплексного развития

муниципального образования // Истоки России. Форум муниципальных образований Приволжского федерального округа: Сборник статей. – Саратов: ПАГС. – 2008. – 0,4 п.л

7. *Наумов С.Ю., Подсумкова М.А. и др.* Территориальное общественное самоуправление. Информационный бюллетень по вопросам реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. ФЗ-№ 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Саратовской области / под общ. ред. А.Г. Бабичева. – Саратов: Правительство Саратовской области. 2008. – Вып. 17. – 1,8 п.л.

8. *Подсумкова М.А.* История становления и современное состояние территориального общественного самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность: Материалы VI Международного научного форума. Т. 2. Кн. 2 / под общ. ред. А.С. Горшкова. – СПб: СЗАГС. – 2008. – 0,4 п.л.

9. *Подсумкова М.А.* Совершенствование механизмов взаимодействия органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления // Механизмы взаимодействия общества, государства и бизнеса: социальное партнерство в действии: Сборник научных трудов. – Саратов: ПАГС. – 2008. – 0,4 п.л.

10. *Беликов П.П., Подсумкова М.А. и др.* Участие населения в организации предоставления муниципальных услуг / под ред. А.Г. Бабичева, С.Ю. Наумова. – Саратов: Правительство Саратовской области. – 2008. – 2,7 п.л.

11. *Подсумкова М.А.* К вопросу о социальной природе территориального общественного самоуправления // Российская

многонациональная цивилизация: единство и противоречия: Сборник статей. – Саратов: ПАГС. – 2009. – 0,4 п.л.

12. *Подсумкова М.А.* Развитие форм работы органов территориального общественного самоуправления с жителями // Повышение эффективности муниципального управления в условиях реформирования: опыт, проблемы, перспективы: сборник научных трудов по материалам межрегиональной научно-практической конференции 29 мая 2009 года / отв.ред. А.А. Головина. – Тамбов: ИП Чеснокова А.В. – 2009. – 0,3 п.л.

13. *Подсумкова М.А.* Территориальное общественное самоуправление в структуре местных сообществ // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): Материалы международной научно-практической конференции 3 апреля 2010 / ред. В.В. Рудой и др. – Ростов н/Д: СКАГС. – 2010. – 0,5 п.л.

14. *Подсумкова М.А.* Модернизация системы территориального общественного самоуправления в новых условиях // Российское общество и государство: региональные потенциалы модернизации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. – Саратов: ПАГС. – 2010. – 0,4 п.л. (в печати).

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 9,1 п.л.

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

**Подсумковой Марии Александровны**

Тема диссертационного исследования

**Территориальное общественное самоуправление:  
историко-социологический анализ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

Научный руководитель:  
кандидат исторических наук, доцент  
**Меркушин Виктор Иванович**

Изготовитель оригинал-макета  
Подсумкова Мария Александровна

Подписано в печать 21.03. 2011 года  
Тираж 80 экз. Усл.п.л 1,5

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 95  
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84