

УДК 316.052

МЕХАНИЗМ ИНТЕГРАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОМ

Гайдуков Р. И.

ФГАОУВПО НИУ «Белгородский государственный университет», Белгород, Россия (308015, Белгород, ул. Победы, 85) e-mail: Grif1983@yandex.ru

В статье проведен анализ механизма интеграции территориального общественного самоуправления в систему муниципального управления, в котором выделены четыре основных блока: нормативный, институциональный, коммуникационный, финансово-экономический. Проведенное исследование дает основание выделить ряд характеристик, оказывающих как позитивное, так и негативное влияние на состояние интеграции ТОС. К позитивным характеристикам целесообразно отнести: развитость основных форм взаимодействия органов ТОС и населения; удовлетворенность большинства сотрудников органов ТОС состоянием нормативно-правового обеспечения деятельности ТОС; разнообразие форм материального и нематериального взаимодействия ТОС с органами государственной власти, местного самоуправления и коммерческим сектором. Негативное воздействие на состояние интеграции ТОС оказывают следующие характеристики: общий подход нормативно-правовых документов, носящих в большей степени организационный характер; сложность применения и неоднозначность некоторых нормативных актов, регулирующих регистрацию и дальнейшую деятельность ТОС; формальный подход органов власти к помощи ТОС; неразвитость института передачи полномочий; использование неэффективных каналов информирования населения; неразвитость контактов органов ТОС со СМИ; острая нехватка материальных ресурсов; несоответствие реальной структуры источников финансирования возможностям и потребностям ТОС.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление (ТОС), интеграция, механизм.

MECHANISM OF INTEGRATION OF PUBLIC TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM INTO MUNICIPAL GOVERNMENT

Gaydukov R. I.

FGAOUVPO NIU "Belgorod State University", Belgorod, Russia (308015, Belgorod, ul. Victory, 85) e-mail: Grif1983@yandex.ru

В статье проведен анализ механизма интеграции территориального общественного самоуправления в систему муниципального управления, в котором выделены четыре основных блока: нормативный, институциональный, коммуникационный, финансово-экономический. Проведенное исследование дает основание выделить ряд характеристик, оказывающих как позитивное, так и негативное влияние на состояние интеграции ТОС. К позитивным характеристикам целесообразно отнести: развитость основных форм взаимодействия органов ТОС и населения; удовлетворенность большинства сотрудников органов ТОС состоянием нормативно-правового обеспечения деятельности ТОС; разнообразие форм материального и нематериального взаимодействия ТОС с органами государственной власти, местного самоуправления и коммерческим сектором. Негативное воздействие на состояние интеграции ТОС оказывают следующие характеристики: общий подход нормативно-правовых документов, носящих в большей степени организационный характер; сложность применения и неоднозначность некоторых нормативных актов, регулирующих регистрацию и дальнейшую деятельность ТОС; формальный подход органов власти к помощи ТОС; неразвитость института передачи полномочий; использование неэффективных каналов информирования населения; неразвитость контактов органов ТОС со СМИ; острая нехватка материальных ресурсов; несоответствие реальной структуры источников финансирования возможностям и потребностям ТОС.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление (ТОС), интеграция, механизм.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является, с одной стороны, формой управления и участия населения в управлении делами локальной территории муниципального образования, а с другой стороны, ТОС – это, прежде всего, институт самоуправления, суть которого заключается в том, что население, объединяясь и создавая

ТОС, самостоятельно решает проблемы и задачи, затрагивающие жизнь и быт каждого из членов «самоуправляемого сообщества».

Важность исследования интеграции ТОС обусловлена тем, что оно представляет собой механизм приближения власти к жителям локальных территорий. Такое приближение означает, что население, организуясь в ТОС, направляет власть на решение местных, волнующих людей проблем. Кроме того, ТОС дает гражданам возможность осуществлять контроль за состоянием дел на этих локальных территориях, реализовать мероприятия по улучшению условий собственного проживания.

Интеграция ТОС в систему управления муниципальным образованием происходит не сама по себе, а путем применения конкретных механизмов включения территориального общественного самоуправления в этот процесс. Под механизмом в общенаучном смысле обычно понимают последовательность состояний, процессов, определяющих собою какое-нибудь действие или явление [4]. Применительно к интеграции ТОС, под механизмом интеграции следует понимать совокупность последовательных, логически взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, направленных на системное включение ТОС в социокультурные, организационные, экономические и другие отношения с органами местного самоуправления посредством организации совместной работы с целью удовлетворения комплекса потребностей населения конкретной территории.

Материалы статьи основаны на проведенном автором в 2011 году исследовании «Территориальное общественное самоуправление в Белгородской области». Объем выборки составил 651 респондент. Выборка носила стратифицированный характер. Опрос проводился в 2 городских округах и 5 муниципальных районах Белгородской области. Выборка репрезентативна по отношению к населению региона по полу и возрасту. Статистическая погрешность – 4,5 %. В процессе социологического исследования был проанализирован механизм интеграции ТОС в систему управления муниципальным образованием. К основным блокам механизма интеграции, как отмечено в первом разделе, нами были отнесены: нормативный, институциональный, коммуникационный и финансово-экономический.

Нормативный блок. Правовые условия функционирования оказывают существенное влияние на интеграцию территориального общественного самоуправления в систему местного самоуправления. По мнению экспертов, ряд принятых на федеральном уровне законов затруднил деятельность ТОС [2]. Существующий в настоящее время порядок отчетности и регистрации создает серьезные проблемы для возникновения и функционирования ТОС, особенно в форме юридических лиц. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным,

если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Практика проведения таких собраний (конференций) в Белгородской области показывает, что весьма непросто обеспечить участие в них более 50 процентов зарегистрированных избирателей, проживающих на данной территории (или 2/3 делегатов, действующих от их имени).

При определении основных проблем взаимодействия органов ТОС с органами власти респондентами в качестве ключевых были выделены: неполнота и неоднозначность законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность ТОС (26,7 %), а также нечеткое определение места субъектов ТОС в системе местного самоуправления – круг полномочий, взаимоотношения с местными администрациями, их службами и органами государственной власти (10 %). Это свидетельствует о необходимости дальнейшего развития нормативно-правовой базы, регламентирующей все подсистемы ТОС.

Респондентам – сотрудникам органов ТОС было предложено определить основные проблемы, с которыми они столкнулись при организации и становлении ТОС. В частности, опрошенными отмечалась инертность населения (33,3 %) и отсутствие финансовой основы для деятельности ТОС (28 %). В соответствии с Положениями о ТОС, принятыми муниципальными образованиями Белгородской области, выделение бюджетных средств возможно только ТОСам, обладающим статусом юридического лица, которых на 1 сентября 2011 года на территории Белгородской области только три (1,1 %).

Таким образом, противоречия и пробелы в законодательстве существенно ослабляют эффективность деятельности территориального общественного самоуправления и возможности его интеграции в систему местного самоуправления. К развитым элементам нормативного блока можно отнести достаточную удовлетворенность большинства сотрудников органов ТОС состоянием нормативно-правового обеспечения деятельности ТОС. Недостаточно развитыми элементами данного блока выступают: общий подход нормативно-правовых документов, носящих в большей степени организационный характер; сложность применения и неоднозначность некоторых нормативных актов, регулирующих регистрацию и дальнейшую деятельность ТОС.

Институциональный блок. Работа по социально-экономическому развитию территорий предполагает установление тесных партнерских отношений между ее субъектами – органами власти различных уровней и объединениями граждан по месту жительства. Так 63,3 % респондентов-работников органов ТОС сказали, что их территориальные сообщества сотрудничают с органами государственной власти и органами местного самоуправления в решении проблем населения. Однако в силу того, что работа по решению вопросов местного значения ведется местными администрациями и

муниципальными службами, взаимодействие между ними и территориальными сообществами более интенсивно и предметно, чем между органами государственной власти и территориальными сообществами.

Этот тезис подтверждают результаты опроса: 51,7 % респондентов обращались для решения возникающих проблем в местную администрацию, еще 18,3 % – в представительный орган муниципального образования. К федеральным органам власти – только 6,7 % опрошенных, а 5 % – к органам исполнительной власти Белгородской области. При этом 21,7 % сотрудников органов ТОС не сотрудничает ни с органами государственной власти, ни с органами местного самоуправления в решении проблем населения, а 13,3 % затруднились с ответом на поставленный вопрос.

Каждый пятый сотрудник органов ТОС (21,7 %) и 17 % экспертов считают, что органы государственной власти не оказывают поддержки в деятельности ТОС. Остальные работники органов ТОС выделили следующие основные направления помощи: консультативная (16,7 %), принятие нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность ТОС (15 %), конкурсы социальных проектов (13,3 %), обучение актива ТОС (10 %). Эксперты к ключевым формам оказания поддержки отнесли принятие нормативно-правовых актов (33 %), проведение семинаров и совещаний (33 %) и организацию обучения актива (17 %).

Поддержку инициатив территориальных сообществ органами местного самоуправления отмечают 71,7 % респондентов, но только 31,7 % из них считают ее достаточной и своевременной. При этом речь идет как об экономическом взаимодействии (муниципальные гранты, социальные заказы, предоставление налоговых льгот, имущественная поддержка, прямое материальное стимулирование актива ТОС), так и о неэкономических формах (общественные советы, оказание информационной, образовательной и методической помощи). Большое значение придается принятию решений с учетом интересов территориальных сообществ.

Широкое распространение получили следующие формы взаимодействия органов ТОС и органов местного самоуправления: совместная реализация целевых муниципальных программ (31,7 %), обмен информацией (15 %), формирование и размещение социального заказа (10 %). Наряду с перечисленными, к наиболее предпочтительной форме взаимодействия 16,7 % сотрудников органов ТОС можно отнести имущественную поддержку деятельности. С точки зрения экспертов, наиболее перспективными, но слабо реализуемыми в настоящее время формами организации взаимодействия являются оказание образовательной и методической помощи (50 %) и общественные советы (33 %).

Почти каждый четвертый сотрудник органов ТОС (28,3 %) сталкивался с препятствиями и ограничениями со стороны органов местного самоуправления по вопросам функционирования ТОС. Из них более 40 % респондентов отметили затягивание регистрации ТОС в органах местного самоуправления и 36 % – включение руководителей ТОС как муниципальных работников в штат администрации с вытекающей прямой зависимостью от муниципальных чиновников.

Результаты проведенного опроса показали, что, несмотря на достаточно развитые формы взаимодействия ТОС и органов власти, каждый пятый сотрудник органов ТОС отмечает формальный подход последних к оказанию помощи ТОС. В ряду ключевых проблем также были выделены: нечеткое определение места субъектов ТОС в системе местного самоуправления, нежелание органов местного самоуправления использовать потенциал ТОС, а также неразвитость института передачи полномочий на договорной основе.

Коммуникационный блок. Одним из важных вопросов привлечения граждан к интеграции территориального общественного самоуправления является выбор канала коммуникации между ТОС и гражданами. Слабую активность населения как проблему развития и интеграции ТОС отмечают 15,2% опрошенных жителей Белгородской области, 20% представителей органов ТОС и 87% экспертов. Такая ситуация характерна не только для Белгородской области. В частности, 49% опрошенных экспертов из числа глав городов, депутатов и сотрудников администрации по работе с общественными организациями Пензенской области отмечают низкую социальную активность населения при решении проблем территории проживания [5].

В рамках экспертного опроса участникам было предложено определить наиболее предпочтительные способы привлечения добровольцев для участия в работе ТОС. В целом, наименее предпочтительными оказались разные формы непосредственного, личного оповещения – через агитацию по месту жительства, на собраниях. Понятно, что это довольно затратные, с точки зрения времени и необходимых усилий, способы привлечения активистов. «Промежуточное» место занимают листовки, плакаты и объявления в общественных местах, а также распространение информации среди знакомых [3].

По мнению членов органов ТОС, эффективность обеспечения информацией жителей достаточно высока. Самый эффективный канал – старшие по дому (70,4 %). Почти 62,8 % респондентов убеждены в надежности такого канала, как сходы и собрания по месту жительства. На третьем месте – информационные стенды и объявления. У рядовых жителей мнение существенно отличается – лишь 20 % респондентов получили информацию на собраниях и сходах, 19,4 % – от старших по подъезду, дому, 40 % – из объявлений на

информационных стендах органов ТОС. Необходимо иметь в виду, что члены органов ТОС в основном работают с одними и теми же активистами, и эти контакты имеют достаточно стабильный характер. Расхождение в представлении ситуации и оценке каналов распространения информации жителями и членами ТОС приводит в результате к использованию слабоэффективных каналов и методов распространения информации. Следствием этого может быть и слабая активность населения: поздно поступившая информация, слабая включенность в процесс происходящего и т.д. Возникает ситуация, при которой старшие по подъезду, дому стали всего лишь передаточным звеном информации и не связывают население с самоуправлением, не превратились в подлинных организаторов населения.

Одним из важнейших условий самоорганизации, активизации граждан является знание о том, что и как происходит в их месте проживания, кто и за что отвечает, какие действия и каким образом могут осуществлять сами жители. В такой ситуации особенно значимыми становятся местные СМИ, которые потенциально способны быть инструментами информирования и просвещения, т.е. они могут оказаться частью «питательной среды» для развития самоорганизации на местах. Опыт взаимодействия ТОС со средствами массовой информации незначителен: регулярно взаимодействуют с телевидением 24,9 %, с радио – 32,5 %, с прессой – 56 %, не имеют контактов со СМИ 34 % ТОС. Основными формами взаимодействия выступают: публикация статей и сообщений о деятельности ТОС (87,9 %), участие в радио (72,5 %) и телепередачах (69,8 %), а также приглашение журналистов на мероприятия, организуемые ТОС (7,9 %). В целом это взаимодействие однонаправленное: ТОС обращаются со своими проектами к СМИ, а сами СМИ особой активности и интереса не проявляют.

Таким образом, для коммуникационного блока механизма интеграции ТОС характерно использование неэффективных каналов информирования населения, таких как информационные стенды, старшие по подъездам, собрания жителей. Более трети организаций ТОС не имеют никаких контактов со средствами массовой информации. В целом взаимодействие ТОС и СМИ исключительно однонаправленное – средства массовой информации региона не проявляют заинтересованности в освещении деятельности ТОС и ее продвижении в массы. Совершенно очевидно, что без активного участия СМИ интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием будет затруднена.

Финансово-экономический блок. Респондентам было предложено указать источники финансирования деятельности их территориальных сообществ. Результаты опроса показали, что ТОСы Белгородской области используют три основных схемы

финансирования своей деятельности: бюджетные средства (финансирование в данном случае может быть как прямым, так и осуществляться с помощью муниципальных грантов или разовых договоров на предоставление услуг), внебюджетные источники (добровольные взносы жителей и предприятий) и собственная хозяйственная деятельность.

Лидирующее место занимает помощь из муниципального бюджета (25,0 %). Основными ее формами респонденты называют не только выделение бюджетных средств для деятельности ТОС и реализации целевых программ, но и предоставление помещений, оргтехники, расходных материалов и т.д. На втором месте – оказание платных услуг для населения и других организаций (13,3 %). Учитывая, что ТОС непосредственно работает с населением, а также, что именно сегодня появилась относительно свободная коммерческая ниша по оказанию услуг населению в связи с реформой коммунальной сферы и изменениями в жилищном законодательстве, органы территориального общественного самоуправления достаточно широко применяют платные услуги в качестве источника финансирования своей деятельности. К таким услугам можно отнести: установку газосчетчиков, водосчетчиков и теплосчетчиков; коммунальное обслуживание населения (например, вывоз мусора); оказание услуг аутсорсинга для ТСЖ и ЖСК.

На третьем месте – частные пожертвования местного населения и предпринимателей (11,7 %) и передача части местных налогов от деятельности предприятий, находящихся на территории ТОС (11,7 %). Гранты как источник финансирования деятельности ТОС отметили менее 2 % участников опроса.

Экспертный опрос, в свою очередь, выявил в качестве наиболее перспективного источника финансирования деятельности ТОС именно получение грантов (67 %). Сложившаяся в настоящее время схема выделения бюджетных средств опирается на принцип равенства всех ТОС. Однако распределять финансирование поровну далее нецелесообразно, так как ТОСы Белгородской области весьма существенно различаются между собой по охвату населения и эффективности работы. Поэтому эксперты предпочли в большинстве своем переход финансирования деятельности ТОС на грантовую основу.

Создание фонда развития ТОС (50 %) и активное участие в конкурсах для НКО (50 %) также были отмечены респондентами в числе значимых форм финансирования деятельности ТОС. Сложившееся в настоящее время законодательство предусматривает внедрение конкурсных механизмов при распределении бюджетных средств [1]. Это, во-первых, предоставляет для ТОС новые возможности для получения финансовых средств, во-вторых, требует от них овладения проектной культурой, включающей разработку проектов, составление бюджетов, управление проектом и отчет по проектной деятельности. Необходимо также учитывать, что с каждым годом все жестче становятся требования к

проектам и бюджету, который должен быть ориентированным на результат, и как показатели этого результата необходимы критерии и индикаторы оценки проекта.

Анализ финансово-экономического блока механизма интеграции выявил проблему острой нехватки материальных ресурсов для организации деятельности ТОС, которую в отдельных муниципальных образованиях отмечают до 70 % опрошенных. Органы ТОС могут рассчитывать исключительно на доходы от собственной хозяйственной деятельности и добровольные взносы жителей и предприятий. 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.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2010 г. №286-ФЗ) // Российская газета. – 2010. – 10 ноября.
2. Разворотнева С. В., Воробьев В. В., Парфенов В. Г., Разворотнев С. Д., Тюриков А. Г. Условия повышения социальной активности граждан в решении местных проблем: Аналитический отчет о проведении количественного и качественного исследования. URL: http://ysmsinfo.ru/files/anali_otchet.doc (дата обращения 26.01.2012).
3. Реутов Е. В., Колпина Л. В., Реутова М. Н., Бояринова И. В. Социальные сети в региональном сообществе. Белгород, – 2011. - С. 47, 50–51, 107.
4. Универсальный словарь по русскому языку. СПб.: Питер, 2009. – С. 845.
5. Юрасов И., Юрасова О. Территориальное общественное самоуправление в регионах России: социальные основы // Проблемы теории и практики управления. - 2012. - №2. - С. 30.

Рецензенты:

Данакин Н. С., д.соц.н., профессор, профессор кафедры социологии и управления ФГБОУ ВПО «Белгородский государственный технологический университет им. В. Г. Шухова», г. Белгород.

Шаповалова И. С., д.соц.н., доцент, профессор кафедры управления персоналом ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.