



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

И. В. Мерсиянова

Институты самоорганизации
по месту жительства и качество
жизни населения

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Mersiyanova_Instituty.pdf

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

ИНСТИТУТЫ САМООРГАНИЗАЦИИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

И.В. Мерсиянова

В статье автор характеризует институты самоорганизации граждан по месту жительства в контексте их роли как интерфейса взаимодействия власти и населения в целях содействия повышению качества жизни россиян. Показана сущность территориального общественного самоуправления как комплекса формальных и неформальных принципов, норм, правил, обуславливающих и регулирующих деятельность населения по самостоятельному осуществлению собственных инициатив по вопросам местного значения. Охарактеризована вовлеченность россиян в повседневные практики благотворительной деятельности (добровольчества).

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, местное сообщество, институты самоорганизации, качество жизни

Реструктуризация системы местного самоуправления в российских муниципальных образованиях с начала 1990-х годов сопровождалась изменением роли институтов самоорганизации населения по месту жительства. Речь идет в первую очередь об участии населения в решении вопросов местного значения посредством территориального общественного самоуправления (ТОС).

Территориальное общественное самоуправление представляет собой комплекс формальных и неформальных принципов, норм, правил,

В данной публикации использованы результаты, полученные в ходе выполнения проектов в рамках программы фундаментальных исследований Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ – ВШЭ) «Институты самоорганизации и качество жизни населения» (2009), «Методология прогнозирования развития гражданского общества в России» (2008) и «Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством» (2007).

обуславливающих и регулирующих деятельность населения по самостоятельному и под свою ответственность осуществлению собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС прошло длительный путь институционализации и в нынешнем виде существует с середины 1990-х годов. Однако в течение всего периода ТОС находится в состоянии постоянного изменения, объясняющегося как логикой внутреннего развития самого территориального общественного самоуправления, так и влиянием внешних факторов, среди которых можно выделить шесть ключевых факторов. Политический — характеризует политику государства в области участия населения в местном самоуправлении, муниципальные политики в области содействия развитию общественных инициатив, создания благоприятных условий для участия населения в решении вопросов местного значения. Экономический фактор заключается в степени развития форм материального взаимодействия территориального самоуправления и органов власти (государственные / муниципальные заказы, субсидии), практик ведения ТОС собственной хозяйственной деятельности. Правовой фактор подразумевает создание юридических условий для деятельности ТОС на всех уровнях нормативного правового регулирования рассматриваемого института. Коммуникативный фактор характеризует среду взаимодействий территориального самоуправления с институтами внешней среды (органами местного самоуправления и органами государственной власти, бизнес-организациями, негосударственными некоммерческими организациями, институциональными благотворителями). Образовательный фактор включает в себя подготовку и переподготовку кадров ТОС, систему гражданского образования в этой сфере. И, наконец, идеологический фактор подразумевает формирование положительных установок населения на участие в решении вопросов местного значения посредством различных инструментов.

В СССР на местном уровне функционировали особые общественные формирования, не являющиеся по существу общественными организациями. Однако, будучи максимально приближенными к повседневной жизни, они обосновывались в качестве элементов системы социалистического самоуправления народа. В середине 1970-х годов эти институты получили название органов общественной самодеятельности. Их спектр был широк и включал сельские, уличные, квартальные и домовые комитеты, родительские комитеты, женские советы, советы при медицинских и культурно-просветительских учреждениях, добровольные народные дружины по охране общественного порядка.

Можно выделить несколько различий между органами общественной самодеятельности и другими общественными структурами [Органы... 1988. С. 9–12]. Во-первых, рассматриваемые органы не-

посредственно представляли отдельные коллективы граждан по месту жительства или работы. Представительный и выборный характер отличал их от общественных организаций, состав которых формализован членством. Во-вторых, органы общественной самодеятельности являлись формой выражения самоуправления определенных групп населения, поэтому их можно характеризовать как органы общественного самоуправления. В отличие от внештатных отделов и управлений исполкомов, составляющих структурные подразделения органов государственного управления, органы общественной самодеятельности занимали самостоятельное место по отношению к ним. В-третьих, рассматриваемые органы не представляли собой единой централизованной системы, их деятельность носила локальный характер. В-четвертых, в отличие от общественных организаций, статус которых определяется как правовыми, так и внутриорганизационными (уставами, положениями) нормативными актами, статус органов общественной самодеятельности определялся только нормативно-правовыми актами.

К 1985 году в стране функционировало 652,7 тыс. уличных, квартальных, домовых, сельских и поселковых комитетов с числом участников 3382 тыс. человек; 390,1 тыс. родительских комитетов школ и детских учреждений, советов при культурно-просветительских и медицинских учреждениях, в которых участвовало 3049,1 тыс. человек; 850,6 тыс. добровольных народных дружин, товарищеских судов, добровольных пожарных дружин, охватывающих 18786,1 тыс. человек [Некоторые... 1985. С. 51].

Несмотря на социальный эффект и широту выполняемых функций, органы общественной самодеятельности находились под партийным контролем и жестким руководством местных Советов народных депутатов и их исполкомов. Им были присущи недостатки, которые характеризовали и другие общественные формирования советского времени — пассивность рядовых участников, формализм, заорганизованность.

Моментом «рождения» комитетов ТОС нового образца считается лето 1988 года, местом — микрорайон Братеево города Москвы. В нем произошли массовые экологические выступления, когда жители протестовали против строительства промышленной зоны в пойме реки Городня. Братеевцами были выставлены пикеты, перекрывшие путь строителям промышленной зоны, зашумели митинги. В завершении, как говорилось в СМИ, уже осенью был создан новый общественный орган — комитет общественного самоуправления микрорайона, который разработал проект создания зоны отдыха на месте предполагаемых промышленных объектов. Комитет вывел тысячи людей на субботники по благоустройству микрорайона и воплощению в жизнь «зеленой» идеи [Левчик, 2000. С. 16].

Несмотря на продолжительную историю существования территориального общественного самоуправления в нашей стране, до сих пор не выработаны единые теоретические подходы к объяснению его сущности, раскрытию его природы. Объяснительный потенциал различных теорий становится продуктивным для описания и понимания ТОС. Так, имеются примеры определения теоретико-методологической основы социологического анализа территориального самоуправления с помощью теории институциональных матриц [Татаркина, 2005], в русле миросистемного подхода и марксистской концепции [Левчик, 2000].

Характерной чертой ТОС как предмета исследований является его междисциплинарность. Оно анализируется с позиции права [Савранская, 2000; Желтухова, 2006], социологии [Мерсиянова, 2004; Малюткина, 2006], политологии [Шомина, 2008], истории [Левчик, 2002], философии [Гордиенко, 2005; Макогон, 2008]. Правоведы акцентируют внимание на отсутствии единого подхода при рассмотрении сущности территориального общественного самоуправления как в законодательстве, так и в теории права. В его правовом регулировании имеется множество нерешенных вопросов. В частности, не определено понятие права граждан на участие в ТОС. Кроме того, не установлен порядок создания территориального общественного самоуправления, не определены ни его организационно-правовая форма, ни статус решений его органов, не урегулирован режим его имущества, а также имеются пробелы в регулировании территориальной организации ТОС и компетенции его органов. Данные обстоятельства являются серьезными барьерами институционализации территориального общественного самоуправления как нового общественного движения, так и элемента системы местного самоуправления в российских муниципальных образованиях разных типов.

Движение ТОС в России: распространенность и вовлеченность населения

В настоящее время территориальное общественное самоуправление имеется почти в каждом третьем российском муниципальном образовании. Однако этот показатель дифференцирован по их типам: ТОС развивается в 49 % городских округов, в 32 % городских поселений, в 29 % муниципальных районов и в 20 % сельских поселений¹.

¹ Результаты социологического всероссийского опроса должностных лиц органов местного самоуправления, проведенного ГУ – ВШЭ в 2007–2008 годах в рамках мониторинга состояния гражданского общества по теме «Анализ муниципальных политик в области поддержки и развития общественных инициатив». Опрошено 1 003 респондента из 1 003 муниципальных образований разных типов по всероссийской репрезентативной выборке. Инструментарий разработан И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном. Сбор информации

Можно полагать, что здесь территориальное общественное самоуправление оформлено на институциональном уровне (закреплено в специальных нормативных правовых актах, имеет организационные структуры в виде советов микрорайонов, уличных комитетов, домкомов). Однако социальные практики общественной активности по месту жительства, выраженные в проведении субботников, собраний по месту жительства, участия населения в благоустройстве, организации досуга по месту жительства имеются в подавляющем большинстве российских муниципальных образований. Воплощенные в них сложившиеся формы поведения, то есть определенная система коллективных действий на основе самоорганизации граждан по месту жительства, придают устойчивость институту территориального общественного самоуправления.

Участие россиян в субботниках, мероприятиях по благоустройству среды проживания заметно различается по регионам РФ. Доля граждан, положительно ответивших на вопрос о своем участии в них, находится в интервале от 5–7 % (в Тамбовской области, Краснодарском крае, Республике Мордовия, Приморском крае) до 46 % в Республике Башкортостан. Почти каждому десятому россиянину приходилось участвовать в собрании жильцов дома или подъезда. Отмечается достаточно высокая степень дифференциации регионов по этому показателю: от 0,2 % в Республике Мордовия до 20 % в Республике Марий Эл. Участвовали в ремонте своего подъезда силами жильцов, дежурили на лестничных клетках 7 % россиян¹.

На практике ТОС чаще всего образуется на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС – старшие по домам и старшие по подъездам. Например, по данным управления общественных связей и взаимодействия с административными органами мэрии города Новосибирска, в этом городе к середине 2008 года насчитывалось 115 советов микрорайонов, а на территории осуществления ТОС проживало 82 % горожан. Это не является свидетельством вовлеченности 82 % городского населения в повседневные практики коллективного решения вопросов местного значения, однако говорит о том, что 82 % горожан могут являться потребителями производимых территориальным общественным самоуправлением общественных

осуществлен Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов при содействии Общероссийского конгресса муниципальных образований и региональных советов муниципальных образований.

¹ Результаты массовых опросов населения по технологии Георейтинга, проведенных фондом «Общественное мнение» и ГУ – ВШЭ в 2007 году. Объем выборки в каждом субъекте РФ – 500 человек, общий объем выборки – 34 тыс. человек. Инструментарий разработан И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном при участии Е.С. Петренко.

благ, могут быть объектами оказания социальной помощи негосударственными субъектами. Среди этого населения пожилые люди, мигранты, дети, инвалиды, безработные, отдельные категории семей могут являться целевыми аудиториями различного рода практических действий ТОС в области реализации социальной политики. Кроме того, в Новосибирске насчитывается 562 уличных комитетов, 189 домовых комитетов, 5 527 старших по домам и 10 499 старших по подъездам. Подобные системы органов и выборных лиц территориального общественного самоуправления сложились в Краснодаре, Твери, Барнауле, Омске, Кемерово, Сургуте и других городах, а их основы были заложены еще в конце 1980-х годов. Однако существенным признаком дифференциации является статус ТОС – как юридических лиц или без этого статуса.

Территориальное общественное самоуправление представляет собой форму участия населения в местном самоуправлении. Оно предполагает самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением собственных инициатив, когда ТОС не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, обеспечивает соответствие своей деятельности только нормам права и должно быть гарантировано от вмешательства извне. На практике эта характеристика часто искажается, когда органы ТОС ставятся в иерархическую зависимость от органов местного самоуправления. Еще более распространенным случаем является использование финансовых инструментов влияния на территориальное общественное самоуправление. Поэтому органы ТОС часто опасаются администрирования, возникновения отношений подчинения органам местного самоуправления.

Органы ТОС часто говорят о себе как о посреднике между властью и населением, обеспечивающем удовлетворение потребностей населения в системе местного самоуправления. Выполнение этой роли органами ТОС во многих случаях возрастает по мере увеличения численности населения в муниципальном образовании. В крупном городе смысл понятия «самоуправление» искажается, потому что власть в нем отдалена от населения примерно в той же степени, что и в субъекте Федерации. Местные сообщества являются базисом территориального общественного самоуправления, они являются социальной основой общественной активности граждан в решении вопросов местного значения, в совместном преодолении проблем местной жизни. Понятие местного сообщества не имеет в настоящее время законодательного определения. Стоит отметить, что на региональном уровне встречались случаи введения этого понятия в тексты законов субъектов РФ о территориальном общественном самоуправлении. Однако правовая основа ТОС более не включает регионального регу-

лирования, что отвечает нормам соответствующего федерального законодательства¹.

Среди отечественных исследователей при определении понятия местного сообщества многие делают акцент на его территориальной целостности. Так, А.А. Гордиенко определяет местное сообщество как открытое самоорганизующееся и саморазвивающееся объединение граждан, проживающих в пределах микротерритории, обеспечивающее каждому полную свободу личностной инициативы совместного действия, доступ к знаниям, широкие взаимосвязи с другими членами сообщества [Гордиенко, 2005. С. 15]. Другие авторы сосредотачиваются на функциональных аспектах, определяя местные сообщества как «неформальные самодеятельные, обретшие социальную структуру автономные объединения граждан, создаваемые с целью совместного самостоятельного решения насущных жизненных вопросов» [Макогон, 2009. С. 11]. С этих позиций местное сообщество выступает как субъект управления, способный на основе совместных ценностей и ответственности перед обществом вести местное хозяйство, повышать качество услуг, осуществлять благоустройство территории в соответствии со своими интересами, постоянно улучшая качество жизни населения.

Эти обстоятельства актуализируют роль ТОС в реализации социальной политики, в повышении качества жизни населения. В России органами ТОС уже накоплен опыт в этой сфере и имеются позитивные результаты [Мерсиянова, 2004; Объединения... 2001; Территориальное... 2004; Территориальное... 1999]. Речь идет об их субъектности как партнеров органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, влияющих, в первую очередь, на такие показатели качества жизни россиян, как жилье, здоровье, экология.

Однако этот вклад пока не учитывается государственными органами статистики, и результаты деятельности в самоорганизующихся институтах местного сообщества, где возникает «демократия малых пространств» [Солженицын, 1990. С. 47], не получают экономической оценки, не принимаются во внимание на уровне оценки социально-экономического развития целых муниципальных образований. В связи с этим вклад ТОС в повышение качества жизни населения часто недооценивается. Эти обстоятельства обращают исследовательский интерес к вопросу о потенциале вовлечения населения в практики территориального общественного самоуправления, о роли ТОС как канализатора добровольческой активности россиян, направленной на повышение качества жизни населения.

¹ См. п. 11 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

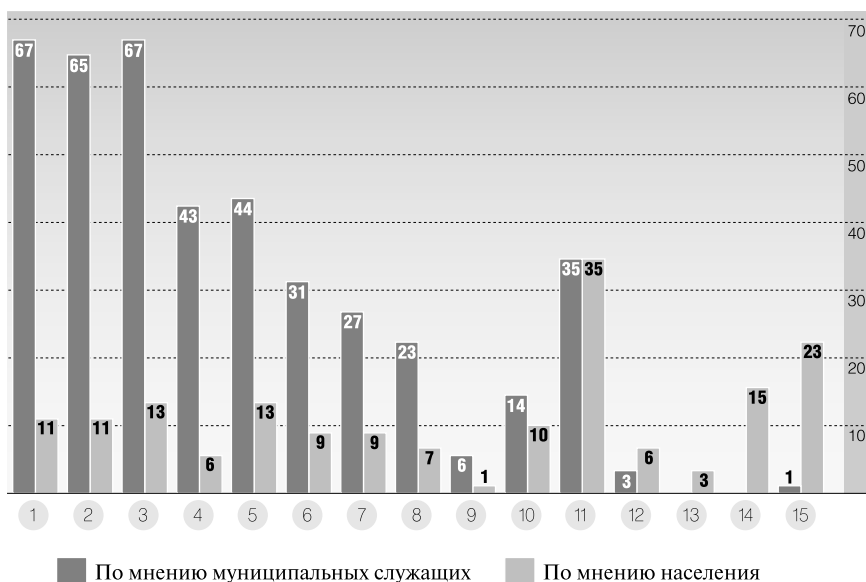
Полезность и эффективность ТОС по оценкам населения и муниципальных служащих

Характерно то, что среди различных форм участия населения в решении вопросов местной жизни в ряду наиболее полезных в современных условиях россияне чаще всего называли совместное решение проблем, возникающих по месту жительства – во дворе, подъезде (35 %). Чаще всего так думали респонденты, находящиеся на высших позициях субъективной оценки уровня жизни – 49 % тех, кому «денег хватает на все, кроме как на квартиру / дом», и 43 % тех, кому «денег не хватает на новую машину». Такое же мнение разделили 45 % респондентов – жителей мегаполисов.

Другие формы участия люди называли значительно реже (см. рис. 1). Например, 13 % участников опроса отметили, что полезно, во-первых, участвовать в обсуждении вопросов социального развития муниципального образования, вносить конкретные предложения; во-вторых, участвовать в сходах, общих собраниях, конференциях жителей. Кстати, чаще всего второе подчеркивали жители села – 22 % респондентов, поскольку для них формы непосредственного волеизъявления в виде сходов и собраний по месту жительства являются обыденной практикой. Респонденты с одинаковой частотой (11 %) указывали на полезность обращений граждан в органы местного самоуправления и участия населения в работе депутатских органов.

Практически каждый седьмой россиянин не увидел форм участия жителей в решении вопросов местной жизни, пригодных в современных условиях. Нужно сказать, что это мнение не разделил ни один муниципальный служащий при обследовании, проведенном зимой 2007–2008 года. По большинству позиций разрыв по частоте упоминания населением наиболее полезных форм и по частоте их упоминания муниципальными служащими как наиболее эффективных форм значителен (см. рис. 1). Особенно сильно этот разрыв наблюдается по таким формам, как участие в работе представительных (депутатских) органов (54 %), участие в сходах, общих собраниях, конференциях жителей (54 %), обращения граждан в органы местного самоуправления (56 %), публичные слушания (37 %), участие в обсуждении вопросов социального развития муниципального образования, внесение конкретных предложений (31 %). В данном случае названные формы значительно

Здесь представлены материалы всероссийского репрезентативного опроса населения, проведенного ГУ – ВШЭ в октябре 2008 года. Сбор информации осуществлен Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Объем выборочной совокупности – 1 600 человек, отобранных на основе многоступенчатой стратифицированной территориальной случайной выборки. Инструментарий исследования разработан И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном.



- 1 Обращения граждан в органы местного самоуправления
- 2 Участие в работе представительных (депутатских) органов
- 3 Участие в сходах, общих собраниях, конференциях жителей
- 4 Публичные слушания
- 5 Участие в обсуждении вопросов социального развития муниципального образования, внесение конкретных предложений
- 6 Выступления в прессе
- 7 Опросы населения
- 8 Участие в деятельности общественных объединений, нацеленных на решение вопросов местного значения
- 9 Реализация права на народную правотворческую инициативу
- 10 Реализация инициативных проектов по месту жительства на средства муниципальных грантов
- 11 Территориальное общественное самоуправление (совместное решение проблем, возникающих по месту жительства)
- 12 Участие в митингах, демонстрациях
- 13 Участие в забастовках
- 14 Не вижу форм участия жителей, пригодных для современных условий
- 15 Затрудняюсь ответить

Рис. 1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие формы участия населения в решении вопросов местной жизни являются наиболее полезными (по мнению населения) и наиболее эффективными (по мнению муниципальных служащих) в современных условиях» (% опрошенных).

чаще оцениваются муниципальными служащими как эффективные, чем населением как полезные. С одной стороны, сказывается экспертный характер знания чиновников и слабая информированность рядовых граждан о реальном положении дел. С другой стороны, рядовые граждане в повседневной жизни не так часто ощущают реальную пользу для себя лично большинства институтов из данного перечня.

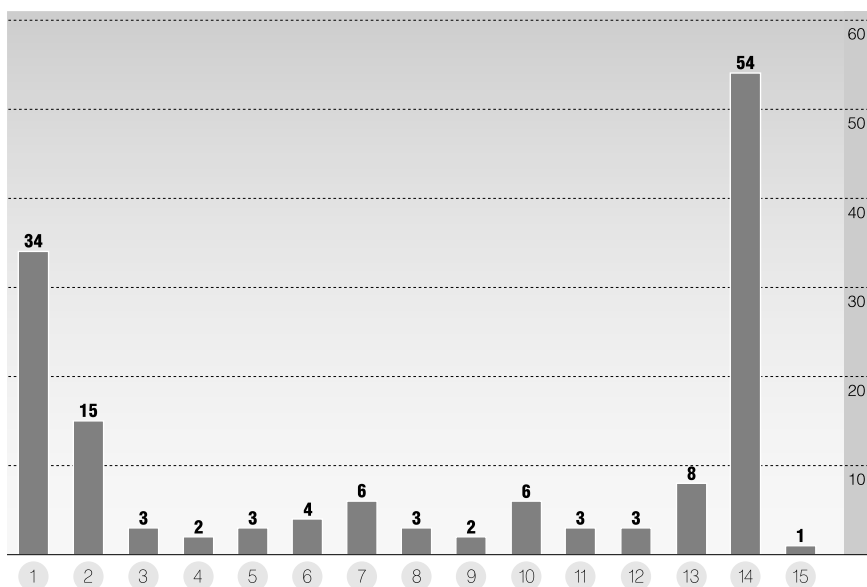
Одинаково часто территориальное общественное самоуправление называется как наиболее эффективная форма участия населения в решении вопросов местной жизни муниципальными служащими и как наиболее полезная форма совместного решения возникающих по месту жительства проблем населением (по 35 % в каждой группе респондентов). ТОС не одинаково оценивается как наиболее эффективная форма муниципальными служащими из разных типов муниципальных образований. Чаще всего ТОС рассматривался таковым 50 % представителей городских округов и 41 % представителей городских поселений, далее идут муниципальные районы (32 %) и сельские поселения (21 %).

Вовлеченность россиян в повседневные практики самоорганизации и благотворительности по месту жительства

Свое участие в течение года в субботниках, мероприятиях по благоустройству среды проживания продекларировали 34 % участников опроса. Среди них чаще всего встречались респонденты из малоименных групп (42 %) и жители села (39 %). Реже других в этом виде деятельности проявляли себя респонденты с образованием ниже среднего (27 %) и жители Москвы (11 %).

В собраниях по месту жительства в 2008 году принимали участие в два раза меньше россиян, чем в мероприятиях по благоустройству среды проживания – 15 %. Наибольшую активность в этом деле проявляли жители больших городов (24 %), что, по-видимому, связано не только с развитостью практик ТОС, но и с активным созданием товариществ собственников жилья в многоквартирных домах в таких городах.

Посадка деревьев и других зеленых насаждений занимает третье место по численности людей, участвующих в таком мероприятии, – 8 % опрошенных. По 6 % респондентов принимали участие в ремонте подъездов силами жильцов, материальном обеспечении совместных мероприятий или помощи кому-либо из жителей. При этом значительная доля (39 %) опрошенных считала, что мероприятия, в которых она принимала участие, были результативными. Лишь 4 % назвали их нерезультативными.



- 1 Субботник, мероприятие по уборке двора
- 2 Собрание жильцов дома или подъезда
- 3 Акции протеста, митинги, пикеты
- 4 Дворовые соревнования и другие спортивные мероприятия
- 5 Праздники двора, конкурсы и другие культурные мероприятия
- 6 Коллективное обращение к городским властям и органам местного самоуправления в письменной форме
- 7 Материальное обеспечение совместных мероприятий или помощь кому-нибудь из жителей
- 8 Совместная ликвидация последствий аварий, пожаров и других чрезвычайных ситуаций
- 9 Совместное обеспечение порядка и безопасности
- 10 Ремонт подъезда силами жильцов
- 11 Организация дежурства на лестничных клетках в подъезде
- 12 Совместный ремонт лавочек, детских площадок и пр. во дворах
- 13 Посадка деревьев и других зеленых насаждений
- 14 Не принимал(-а) участия
- 15 Затрудняюсь ответить

Рис. 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Приходилось ли Вам за последний год участвовать в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства?» (% опрошенных, допускаясь выбор любого числа вариантов ответа).

Но все же, если судить по данным исследования, более половины россиян (54 %) вообще не участвовали в каких-либо мероприятиях, организованных самими гражданами по месту жительства. Наименее активные в этом жители Москвы (не участвующих 75 %), а также те, кто занимает нижние позиции в категориях субъективной оценки своего уровня жизни («денег не хватает даже на питание») – 67 %, и имеют образование ниже среднего – 64 %.

Таким образом, общественная активность населения по месту жительства не является высокой. Однако не является желательным, чтобы этот тезис был понят как негативная оценка общественной активности. Ведь для проявления общественной активности, направленной на коллективное решение проблем, возникающих по месту жительства, должна присутствовать реальная почва для объединения в виде острых и нерешенных проблем, неспособности органов власти решать вопросы жилищно-коммунального хозяйства самостоятельно и эффективно. Можно полагать, что уровень общественной активности по месту жительства – это индикатор качества оказания соответствующих услуг со стороны органов власти.

Стимулы и препятствия участию населения в ТОС

Следом возникает вопрос – изменится или нет общий уровень активности людей, если вокруг них увеличится число людей таких же, как они? Рассматривая население в целом, можно сказать то, что большинство (56 %) стало бы активнее участвовать в решении общих проблем, общественной работе по месту жительства, если бы вокруг них было больше похожих на них людей («больше таких людей, как Вы»). Чаще всего это декларируют участники опроса, которым «денег не хватает на новую машину» (66 %). Хотя более 1/4 (26 %) граждан придерживаются противоположного мнения, то есть на их участие в местных делах количество похожих на них людей не повлияло бы. Некоторые категории респондентов не стали бы более активно участвовать в мероприятиях по месту жительства при названных условиях. В первую очередь, это малообразованные граждане (34 %).

Мероприятия по месту жительства подразумевают то, что люди, живущие рядом, совместно решают общие проблемы, выполняют какие-либо работы по улучшению своего жизненного пространства. Важным фактором успеха этой деятельности выступают отношения между соседями (см. рис. 3). Результаты исследования показали, что более половины (58 %) опрошенных имеют хорошие, дружеские отношения с ближайшими соседями, при этом чаще всего такие взаимоотношения складываются у малообеспеченных (69 %) респондентов, жителей села (67 %) и у людей в возрасте 55 лет и старше (66 %). Несколько меньше, но тоже

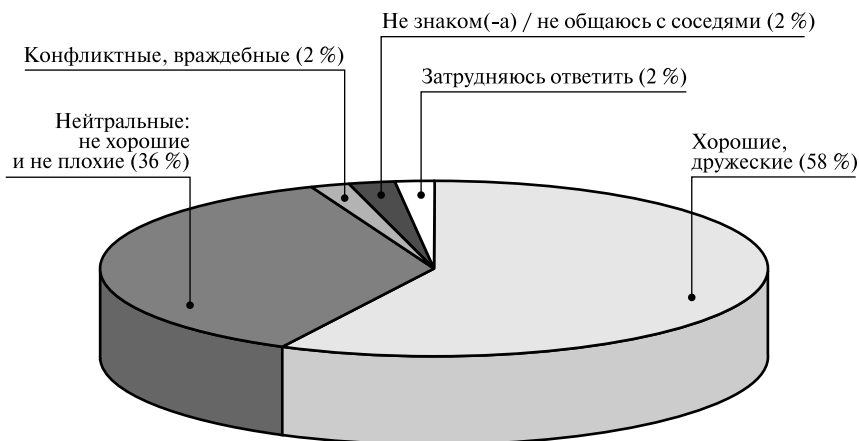


Рис. 3. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как бы Вы в целом оценили отношения со своими соседями?» (% опрошенных).

ощутимая доля опрошенных (36 %) характеризует свои отношения с соседями как нейтральные: не хорошие и не плохие. Заметим, что такое наблюдается чаще среди жителей многонаселенных городов – Москвы (55 %) и других мегаполисов (46 %). Высокобразованные граждане (45 %) также характеризуют свои отношения с соседями как нейтральные.

Значительная доля (39 %) респондентов уверена, что их соседи будут участвовать в общественной жизни и в мероприятиях, организованных по месту жительства, если это даст возможность благоустроить территорию, улучшить качество жизни местного населения. Вторым по распространенности обстоятельством, при котором можно ожидать, что соседи будут участвовать в этих мероприятиях, была названа возможность заработать – так считают 27 % участников опроса. Практически каждый пятый отметил, что для участия их соседям нужны гарантии того, что эта деятельность даст результаты, такого мнения чаще всего придерживались респонденты, не испытывающие материальных затруднений («денег хватает на все, кроме как на квартиру / дом») (37 %) и жители мегаполисов (33 %). Стоит отметить, что перечисленные выше факторы реже всего назывались респондентами из Москвы (24 % высказались относительно первого обстоятельства; только 13 % москвичей говорили, что возможность заработать – важный момент, побуждающий соседей к участию в мероприятиях; и лишь 8 % москвичей указали на третье обстоятельство). Этот вопрос вызвал затруднения у 29 % респондентов-москвичей.

По мнению 21 % участников опроса, немаловажным фактором для побуждения соседей к участию в общественной жизни является

уверенность в том, что другие жители дома (села, поселка) тоже будут участвовать в общественной жизни. Впрочем, довольно значительная доля (11 %) респондентов уверена в том, что ничто не может способствовать участию их соседей в мероприятиях по месту жительства.

Тогда интересно узнать, что же мешает активному участию людей в решении общих проблем по месту жительства. Наиболее часто респонденты отвечали, что в поведении людей преобладает индивидуализм, своеобразная установка «каждый сам за себя» (35 %). Второй по распространенности помехой является недостаток времени, чрезмерная занятость — на это указали 32 % опрошенных, из них большая часть — это люди трудоспособного возраста (40 % участников опроса в возрасте 36–54 лет). Фактор времени является основной помехой для респондентов, имеющих высокие субъективные оценки своего уровня жизни — 44 % тех, кому «денег хватает на все, кроме как на квартиру / дом», и 41 % тех, кому «денег не хватает на новую машину». Кстати говоря, эти респонденты часто говорили, что людям мешает неверие в возможность оказывать влияние на принятие решений (39 и 38 % соответственно). Именно эта помеха, отсутствие возможности влиять на решения общих вопросов, является третьей по распространенности среди населения в целом — ее отметили 31 % опрошенных.

Часто респонденты говорили, что люди безразличны к общим делам (25 %), отсутствует организация (23 %) и высоко влияние привычки надеяться на готовое (21 %), при этом последнее чаще всего упоминали жители больших городов (29 %).

* * *

Таким образом, территориальное общественное самоуправление как институциональная форма развертывания добровольческой активности россиян должно укрепиться, поднять свой авторитет среди населения, чтобы стать центром добровольчества по месту жительства, элементом инфраструктуры гражданского образования, катализатором благотворительной деятельности граждан по месту жительства. Этот статус позволит ГОС укрепить субъектную роль в реализации социальной политики. Однако общественная активность граждан не является основным условием для успешного развития территориального общественного самоуправления. Оно нуждается в создании и поддержании благоприятных условий. Основная роль в этом деле приписывается органам местного самоуправления.

В июле 2009 года Правительством РФ была одобрена Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации и план действий по ее реализации в 2009–2010 годах. Проект данной концепции разрабатывался Министерством экономического развития РФ совместно с другими минис-

терствами при участии общественных и экспертных структур. В концепции среди мер поддержки благотворительности на региональном и местном уровнях отмечена необходимость обеспечения развития инфраструктуры содействия благотворительной и добровольческой деятельности граждан по месту жительства, в том числе на базе организаций территориального общественного самоуправления. Эти обстоятельства активизируют новые ожидания заинтересованных сторон в отношении развития ТОС и могут способствовать формированию новых требований со стороны общества к качеству данного института, новых ожиданий его роли в повышении качества жизни россиян.

Список литературы

- Гордиенко А. А.* Территориальное общественное самоуправление в местном сообществе. Новосибирск: РИО ГПНТБ СО РАН, 2005.
- Желтухова Н. А.* Право граждан на территориальное общественное самоуправление — естественное право человека // Материалы международной научно-практической конференции «Социально-правовые гарантии прав и законных интересов граждан в Российской Федерации». Оренбург: Изд. центр Оренбург. аграр. ун-та, 2006. С. 78–84.
- Левчик Д. А.* Комитеты общественного самоуправления в России (1988–1993). М.: МОНФ, 2000.
- Левчик Д. А.* Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования. 2002. № 2. С. 31–38.
- Макогон Т. И.* Социально-философский анализ роли и места муниципального общества в системе местного самоуправления // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 310. С. 15–18.
- Малютина О. В.* Местное сообщество как территориальный субъект гражданского общества // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2006. С. 228–234.
- Мерсиянова И. В.* Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. М.: Academia, 2004.
- Мерсиянова И. В.* Территориальное общественное самоуправление в социологической перспективе // Городское управление. 2003. № 12. С. 82–89; 2004. № 1. С. 85–94.
- Мерсиянова И. В.* ТОС в городах Сибири: опыт социологического анализа // Роль территориального общественного самоуправления в жизнедеятельности местных сообществ: Сб. материалов / Сост. З. В. Тикунова, Т. В. Михеева. Омск: Амфора; Центр развития общественных инициатив, 2004. С. 24–41.
- Некоторые вопросы организационной работы местных Советов народных депутатов в 1985 году:* Стат. сб. / Отдел по вопросам работы Советов Президиума Верховного Совета СССР. М., 1986.
- Объединения граждан по месту жительства: стратегии деятельности:* Сб. ст. Вып. III. Новосибирск: НГУ, 2001.
- Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии.* Опыт СССР и ГДР / Отв. ред. А. И. Щиглик. М.: Наука, 1988.

Савранская О. Л. Территориальное общественное самоуправление // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения: Сб. ст. / Под ред. С. Н. Юрковой. СПб.: Знание, 2000. С. 253–262.

Солженицын А. И. Как нам обустроить Россию: Посильные соображения. Л.: Сов. писатель, 1990.

Татаркина Ю. Н. Проблема становления социального института территориального общественного самоуправления // Управление качеством образования, продукции и окружающей среды: материалы Третьей межрегиональной научно-практической конференции (Бийск, 29–30 июня 2005 года). БТИ-Бийск: Изд-во Алт. техн. ун-та, 2005. С. 185–187.

Территориальное общественное самоуправление в российских городах / Под ред. И. В. Мерсияновой. Новосибирск: Ин-т неправительственного сектора, 2004.

Территориальное общественное самоуправление: Опыт деятельности / Ред.-сост. О. Л. Савранская. М.: МОНФ, 1999.

Шомина Е. С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под. ред. Л. И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 263–289.

Ирина Владимировна Мерсиянова

канд. социол. наук, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, доцент кафедры теории и практики государственного управления факультета государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики

электронный адрес: tango@online.nsk.su
