



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**И. В. Мерсиянова**

Территориальное общественное  
самоуправление как форма  
общественного участия

Электронный ресурс

URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Mersiyanova49-168.pdf>

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

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

**Мерсиянова И.В.**

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ\*

### Аннотация

*Территориальное общественное самоуправление (ТОС) представляет собой комплекс формальных и неформальных принципов, норм, правил, обуславливающих и регулирующих деятельность населения по самостоятельному и под свою ответственность осуществлению собственных инициатив по вопросам местного значения. В статье ТОС рассматривается как форма гражданского участия на местном уровне, как социальный институт и сфера реализации интересов населения; дается характеристика вовлеченности россиян в ТОС, в повседневные практики самоорганизации и благотворительности по месту жительства, оценка благотворительных ресурсов актива жилищной самоорганизации.*

**Ключевые слова:** территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, гражданское общество, благотворительность.

Участие в общественной жизни в течение уже долгого времени считается ключевым элементом демократии и фундаментальным проявлением гражданского общества, важнейшим фактором политической и социальной жизни во многих странах [30, с. 161]. Однако суть самого понятия «общественное участие» однозначно не определена, различные исследователи, толкуя его по-разному, выработали огромное количество дефиниций, большая

---

\* В данной публикации использованы результаты, полученные в 2009–2010 гг. в ходе выполнения проектов «Институты самоорганизации и качество жизни населения» и «Партнерство гражданского общества и государства в решении социальных проблем» в рамках программы фундаментальных исследований ГУ–ВШЭ.

часть которых выведена из социального и культурного контекста какой-то конкретной страны, что делает сложным их широкое применение. В качестве отправной точки, однако, можно определить общественное участие как форму индивидуальной или коллективной вовлеченности людей в принятие решений, влияющих на их жизнь. В литературе можно встретить разделение форм общественного участия на политические и неполитические, формальные и неформальные, светские и церковные, индивидуальные и коллективные [см., например: 31–33]. Хотя общественное участие случается (и со временем все чаще) на национальном и даже межнациональном уровне, оно является в основном локальным явлением.

Общественное участие на локальном уровне в многочисленных муниципальных образованиях нашей страны делает его заметным ресурсом решения местных социальных проблем в условиях ограниченных возможностей решения всех вопросов местного значения органами местного самоуправления<sup>1</sup>. Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) является формой общественного участия и одновременно, будучи элементом системы местного самоуправления, представляет собой сферу общественного участия.

## Трактовка ТОС в контексте общественного участия

С точки зрения общественного участия ТОС можно определить как форму индивидуальной или коллективной вовлеченности людей по месту их жительства на части территории муниципального образования в самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения.

ТОС прошло длительный путь институционализации в нашей стране и в нынешнем виде существует с середины 1990-х гг., и сейчас уже можно говорить об институте территориального общественного самоуправления, представляющего собой комплекс формальных и неформальных принципов, норм, правил, обуславливающих и регулирующих деятельность населения по самостоятельному и под свою ответственность осуществлению собственных инициатив по вопросам местного значения.

На протяжении последнего этапа своей институционализации, с середины 1990-х гг., ТОС пребывало в состоянии постоянного изменения, объясняющегося как логикой внутреннего развития самого территориального общественного самоуправления, так и влиянием внешних факторов, среди которых можно выделить шесть ключевых.

*Политический* – представляет собой политику государства относительно участия населения в местном самоуправлении, политику муниципалитетов по содействию развитию общественных инициатив, создания благоприятных условий для участия населения в решении вопросов местного значения.

*Экономический фактор* заключается в степени развития форм материального взаимодействия ТОС и органов власти (государственные или 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 общественного самоуправления с другими социальными институтами (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 определялись в качестве элементов системы социалистического самоуправления народа. В середине 1970-х гг. 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 [17, с. 9–12]. Во-первых, рассматриваемые органы непосредственно 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 существовали самостоятельно вне системы государственного управления. 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 нормативными правовыми актами.

К 1985 г. 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 на-

родных дружин, товарищеских судов, добровольных пожарных дружин, охватывающих 18786,1 тыс. человек [16, 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 г., местом – микрорайон Братеево г. Москвы. В нем произошли массовые экологические выступления, когда жители протестовали против строительства промышленной зоны в пойме р. Городня. Братеевцами были выставлены пикеты, перекрывшие путь строителям промышленной зоны, зашумели митинги. В итоге, 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 [6, с. 16].

Продолжительная история существования территориального общественного самоуправления в нашей стране до сих пор остается малоизученной, нет единых теоретических подходов к объяснению природы ТОС. В настоящее время имеются только отдельные примеры определения теоретико-методологической основы социологического анализа территориального общественного самоуправления – с помощью теории институциональных матриц, микросистемного подхода и марксистской концепции [см., например: 6, 22].

ТОС как предмет исследований представляет интерес для многих дисциплин. Оно анализируется с позиций социологии [5, 9–13], политологии [15, 28], истории [6, 7], философии [3, 8]. Юристы первыми стали уделять ему повышенное внимание [1, 4, 19, 26]. 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 и как элемента системы местного самоуправления в российских муниципальных образованиях разных типов.

Однако устойчивость функционирования территориального общественного самоуправления обеспечивается не только качеством его правового оформления, но и лежащими в его основе социальными практиками. Последние базируются на общественных отношениях, связанных с добровольческой деятельностью и филантропическим поведением населения.

## Вовлеченность населения в территориальное общественное самоуправление

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, т.е. определенная система коллективных действий на основе самоорганизации граждан по месту жительства, придают устойчивость институту территориального общественного самоуправления.

Более четверти россиян (27%) участвовали в 2009 г. в субботниках, мероприятиях по благоустройству подъезда, двора, города (села, поселка)<sup>2</sup>. Это наиболее характерно для респондентов от 30 до 45 лет (30 против 27% в среднем) и от 46 до 60 лет (31%). Также эту позицию чаще, чем в среднем, отмечают респонденты со средним специальным (29%) и высшим (31%) образованием, наемные работники (31%), а также респонденты с высоким доходом (30%). Участие в субботниках наиболее характерно для жителей сел и малых городов. Жители больших городов и мегаполисов уже реже, чем в среднем по стране, говорят о своем участии в субботниках и прочих мероприятиях по благоустройству. Показатели участия местного населения в обсуждаемом виде деятельности существенно дифференцированы по субъектам Российской Федерации и находятся в интервале от 4 до 8% в республике Ингушетия, Краснодарском крае, Томской и Белгородской областях, до 56–59% участников субботников и других мероприятий по благоустройству в Ивановской и Костромской областях.

Почти каждый пятый россиянин (18%) участвовал за последний год в собраниях жильцов дома или подъезда. Это наиболее характерно для респондентов от 46 до 60 лет (23 против 18% в среднем) и старше (22%). Также эту позицию чаще, чем в среднем, отмечают респонденты с высшим образованием (23%), наемные работники (20%), неработающие пенсионеры (21%), респонденты с доходами от 4 до 7 тыс. руб. и более (по 21%). Участие в собраниях жильцов наиболее характерно для жителей малых городов и сел. Субъекты РФ существенно различаются по показателям участия населения в собраниях жильцов дома или подъезда: от значений, близких к нулевым (в республике Ингушетия, в Чеченской республике, в Чукотском автономном округе и др.), до 48% в Ивановской области (см. рис. 6 приложения). Возможно, высокие показатели участия населения в собраниях по месту жительства связаны в некоторых субъектах РФ с деятельностью по созданию и функционированию товариществ собственников жилья (они являются элементами системы жилищной самоорганизации граждан, но к территориальному общественному самоуправлению непосредственно не относятся).

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 г. насчитывалось 115 советов микрорайонов, а на территории действия 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 такое число горожан могут являться потребителями производимых территориальным общественным самоуправлением общественных благ, могут быть объектами оказания социальной помощи негосударственными субъектами. Среди этого населения пожилые люди, мигранты, дети, инвалиды, безработные, отдельные категории семей могут являться целевой аудиторией различного рода практических действий ТОС в области реализации социальной политики. Кроме того, в Новосибирске насчитывается 562 уличных комитета, 189 домовых комитетов, 5527 старших по домам и 10 499 старших по подъездам.

По данным мэрии Ярославля, к апрелю 2010 г. в системе территориального общественного самоуправления города действовали 2549 старост, 104 домовых комитета, 198 уличных комитетов и 52 комитета общественного самоуправления. Количество жителей, проживающих на территории осуществления ТОС, – около 320 тыс. Основными направлениями работы комитетов самоуправления являются: содействие жилищно-коммунальным службам по благоустройству территорий, общественный контроль над качеством выполнения необходимых работ и услуг; содействие органам социальной защиты в выявлении и оказании адресной помощи ветеранам, инвалидам, малообеспеченным и многодетным семьям; содействие в организации досуга детей и молодежи; взаимодействие с правоохранительными органами по профилактике правонарушений в жилых массивах.

Подобные системы органов и выборных лиц территориального общественного самоуправления сложились в Краснодаре, Твери, Туле, Барнауле, Омске, Кемерово, Сургуте и других городах, а их основы были заложены еще в конце 1980-х гг. Существенным признаком дифференциации является статус ТОС – с образованием юридического лица или без него.

Территориальное общественное самоуправление представляет собой форму участия населения в местном самоуправлении. Оно предполагает самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением собственных инициатив, если 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. Развитие ТОС в российских муниципальных образованиях и поддержка со стороны органов местного самоуправления теоретически должны способствовать повышению информированности местных жителей о ТОС и его основных акто-

рах, повышению вовлеченности россиян в мероприятия по благоустройству и их участия в собраниях по месту жительства. На практике это происходит не во всех случаях (см. рис. 1 и 2).

Рисунок 1

**Доля респондентов, которые знают или что-то слышали:**  
**1) о ТОС, местных инициативных группах по благоустройству жилых территорий; 2) о домкомах, старших по подъездам и по домам (по городам выборочно; % опрошенных)**

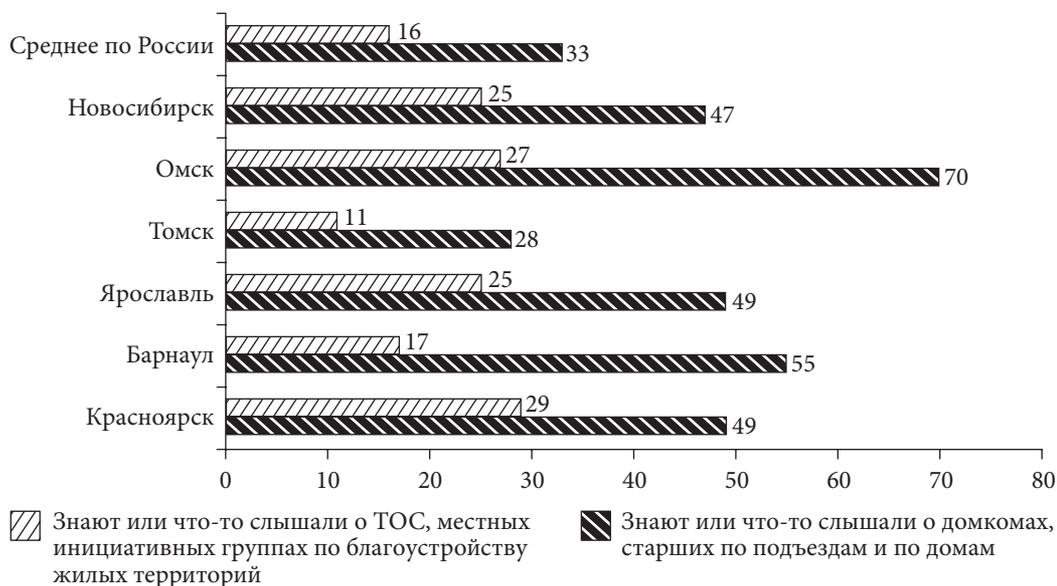
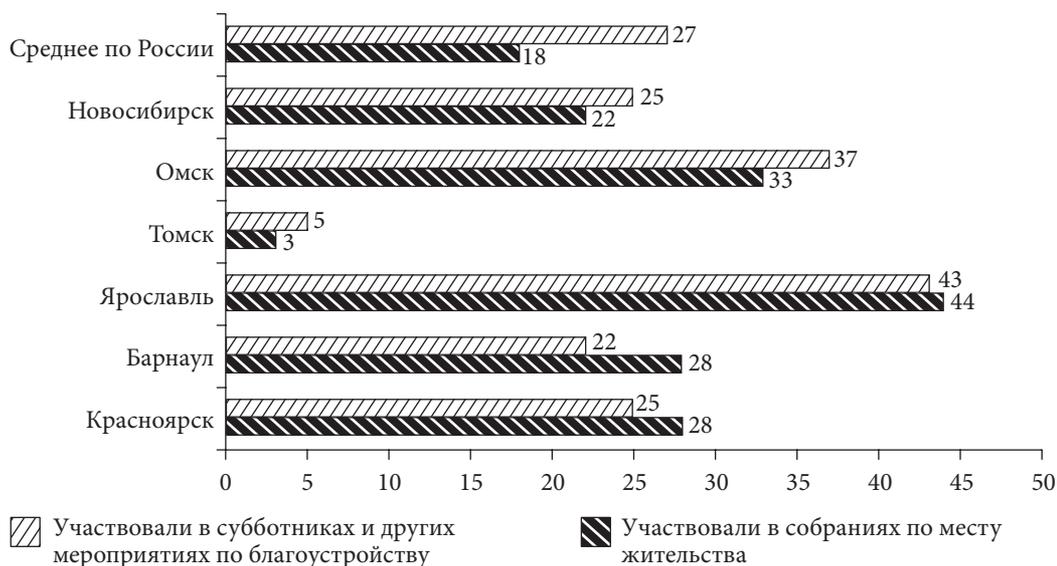


Рисунок 2

**Доля респондентов, которым приходилось за последний год участвовать:**  
**1) в субботниках, мероприятиях по благоустройству; 2) в собраниях жителей дома или подъезда (по городам выборочно; % опрошенных)**



В целом по стране 33% россиян знают или что-то слышали о домкомах, старших по домам и по подъездам. Относительно высокий уровень информированности демонстрируют люди с высшим образованием и относительно высокими доходами (до 45%), а также те респонденты, которые практически каждый день пользуются Интернетом (46%). Респонденты, которые участвуют хотя бы в одной общественной организации или инициативе, чаще остальных опрошенных заявляют о своей осведомленности как о деятельности домкомов, старших по домам и по подъездам (49%), так и о территориальном общественном самоуправлении в целом (26% против 16% в среднем по стране). Те, кто хотели бы: стать членами организации, участниками инициатив; работать добровольцами, не получая денег за свой труд; активно участвовать в каких-либо делах организации; помогать деньгами, пожертвованиями, – чаще прочих заявляют о своей осведомленности относительно ТОС и его субъектов в лице старших по домам и по подъездам и домкомов. Среди тех же, кто в принципе хотел бы получать деньги за работу в каких-либо НКО, знают или что-то слышали о них реже остальных. Также меньше прочих о подобных инициативах осведомлены и те, кто вообще не желают участвовать в их деятельности. Показатели информированности о ТОС значительно дифференцированы по российским регионам. Наиболее высокие показатели информированности зафиксированы в Москве: здесь о домкомах знают или что-то слышали 72% взрослого населения, а о ТОС – 40%<sup>3</sup>.

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, 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 регулирования, что отвечает нормам соответствующего федерального законодательства<sup>4</sup>.

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 [3, с. 15]. Другие авторы сосредотачиваются на функциональных аспектах, определяя местные со-

общества как неформальные самодеятельные, обретшие социальную структуру автономные объединения граждан, создаваемые с целью совместного самостоятельного решения насущных жизненных вопросов [8]. 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.

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 [12, 13, 23, 24]. 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. Основные ресурсные возможности ТОС заключаются не столько в наличии денежных средств, сколько в возможностях привлечения и мобилизации труда добровольцев и денежных пожертвований местных жителей и коммерческих структур.

Однако этот вклад пока не учитывается государственными органами статистики, и результаты деятельности в самоорганизующихся институтах местного сообщества, где возникает «демократия малых пространств» [21, с. 47], не получают экономической оценки, не принимаются во внимание при планировании 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, филантропической активности россиян, направленной на повышение качества жизни населения.

## Вовлеченность россиян в повседневные практики самоорганизации и благотворительности по месту жительства

Как было показано во втором параграфе, через каналы ТОС привлекаются серьезные ресурсы добровольческого труда для участия в мероприятиях по благоустройству территорий, субботниках. Также добровольцы организуют праздники двора, конкурсы и другие культурные массовые мероприятия по месту жительства.

Часто бывает, что нерешенные проблемы по месту жительства создают базу для объединения людей, для коллективных действий на благо других людей. О том, что у них не было проблем по месту жительства за последние 2–3 года, заявила практически треть респондентов<sup>5</sup>. Остальные отмечали те или иные проблемы благоустройства: чаще сетовали на грязь в подъезде, во дворе (24%); отсутствие или плохое освещение придомовой территории, в подъезде (22%); плохое отопление (21%); плохое благоустройство придомовой территории (20%); перебои с водоснабжением и отсутствие горячей

воды (по 17%); ветхое состояние дома (16%). Каждый шестой (15%) ответил, что ему досаждали подростковые компании и другие сборища во дворе.

Зафиксированы определенные различия в восприятии проблем по месту жительства в зависимости от некоторых социально-демографических и типологических характеристик. Так, например, самыми неблагоустроенными, с точки зрения жителей, выглядят города менее 50 тыс. жителей и поселки городского типа. Это неудивительно, если иметь в виду, что экономика населенных пунктов этого типа испытывает в последние годы наибольшие трудности. Антиподом малых городов выглядит Москва, где жители чаще, чем в среднем, говорят об отсутствии проблем. Распределение ответов на этот вопрос показывает также, что те или иные характеристики респондентов делают актуальными разные проблемы. Например, бедные люди чаще живут в ветхих домах и жалуются именно на это обстоятельство. Людей из возрастной категории 31–45 лет чаще остальных беспокоило плохое благоустройство придомовой территории, поскольку именно они чаще имеют несовершеннолетних детей, которым нужны благоустроенные места для прогулок.

Иерархия проблем, которые, по мнению опрошенных, волнуют их соседей, в целом совпадает с иерархией собственных проблем, а это значит, что существует (по крайней мере на уровне субъективного восприятия) объективная основа если не для совместных действий, то хотя бы для коммуникации, обсуждения этих проблем самими жителями. Здесь можно, пожалуй, зафиксировать лишь одно, но весьма существенное несовпадение. Представители высокоресурсных групп (богатые, образованные, молодые, живущие в больших городах), в большей степени, чем их бедные, малообразованные и пожилые сограждане, готовы к различным формам кооперации. Но они же реже испытывают проблемы по месту жительства. Кроме того, в последние годы все более явным становится процесс сегментации городского пространства на бедные и богатые кварталы; ощутима сегментация и на бедные и богатые города.

Люди с активной жизненной позицией всегда в меньшинстве. Эта закономерность проявилась и в наших данных. Так, две трети респондентов (67%) признались, что им не приходилось за последние 2–3 года объединяться со своими соседями для решения подобных проблем. Ответили, что приходилось, но проблему решить не удалось, 16%. Практически столько же оказалось и тех, у кого это получилось (15%). Самые молодые респонденты чаще заявляли, что за последние 2–3 года не объединялись с другими для решения местных проблем (75%). О том, что им не приходилось действовать сообща для решения местных проблем, чаще говорили жители Москвы, городов с населением 1 млн. человек и более, а также жители сел (80, 73 и 72% соответственно). Самыми способными к коллективным действиям, хотя и не всегда эффективным, оказались жители малых городов и поселков городского типа (вероятно, из-за более плотных коммуникаций с соседями и более широкой основы для коллективных действий по месту жительства). Сказали, что они объединялись с соседями для решения общих проблем, 42% жителей этих типов населенных пунктов. И половина из них (21%) со-

общила, что их действия были успешными. Люди, допускающие для себя возможность принять участие в каких-либо акциях протеста, чаще прочих отвечали, что объединяться с соседями им приходилось, но проблему решить не удалось (21%). Подобный ответ чаще дают и те, кому приходилось обращаться в государственные или муниципальные социальные учреждения, службы для решения проблем (26%), а также те, кому довелось лично помогать другим людям в решении трудностей, возникших у них в связи с экономическим кризисом (22%).

Таким образом, теоретически решить те или иные проблемы по месту жительства легче сообща. Но, как показывают данные опроса, опыт совместных действий для решения проблем по месту жительства есть у немногих. Был такой опыт менее чем у трети опрошенных. Примерно у половины из этой трети этот опыт был неудачным, что, как показывают многочисленные исследования коллективных действий, и будет затруднять кооперацию и стимулировать недовольство и протестные настроения в будущем. Люди, допускающие для себя возможность принять участие в каких-либо акциях протеста, чаще прочих отвечают, что объединяться с соседями им приходилось, но проблему решить не удалось.

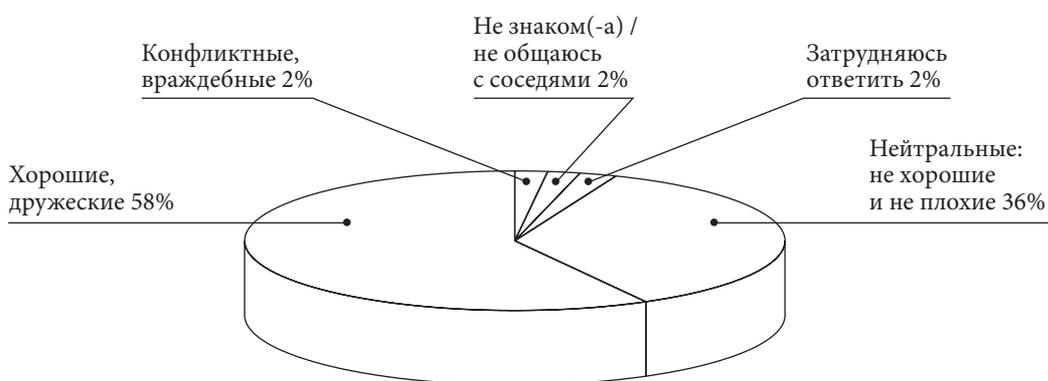
Следует отметить, что потенциал соседских отношений, соседских социальных сетей в нашей стране изучен очень слабо. Вернее сказать, соседские отношения на селе, крестьянские социальные взаимодействия, взаимопомощь, обмен, кооперация, формирующие сеть защиты сельчан от кризисных явлений и обеспечивающие минимальное благосостояние сельского сообщества, изучены в нашей стране достаточно подробно [2, 18, 20, 25, 29, 34]. По словам Теодора Шанина, «интересы богатых и бедных в каждой из деревень значительно отличались, но общность судьбы или конфликта, при столкновении лицом к лицу с силами природы, государством, помещиками и даже рынком обеспечивали затем сильные и в целом все пересиливающие причины для кооперации и взаимной поддержки. Опыт веков научил селян тому, что такое единство необходимо для выживания большинства из них» [27, с. 275]. Указываются следующие причины высокой развитости самоорганизации на селе: общая территория, близость соседей, экономически неблагоприятные условия, дефицит социальных и экономических благ и ресурсов, историко-культурные особенности. В литературе анализируются различные практики самоорганизации сельчан – для оказания материальной помощи, организации торговли, проведения сельскохозяйственных и строительных работ и т.п., но практически не встречается анализ самоорганизации сельчан по вопросам, напрямую не связанным с экономическим благосостоянием домохозяйства, – для защиты гражданских прав, выстраивания взаимоотношений с местной администрацией – и другим «нехозяйственным» вопросам.

Потенциал соседских сетей в условиях городской среды пока слабо изучен. Предстоит осмыслить эмпирически установленные факты и уточнить теоретическое обоснование роли соседских взаимоотношений в развитии территориального общественного самоуправления. Результаты исследования показали [14, с. 32–33], что более половины (58%) опрошенных имеют хорошие, дружеские отношения с ближайшими соседями, при этом чаще

всего такие взаимоотношения складываются у респондентов малодоходных (69%), жителей села (67%) и у людей в возрасте 55 лет и старше (66%). Несколько меньше, но тоже 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%). Выскообразованные граждане (45%) также характеризуют свои отношения с соседями как нейтральные (см. рис. 3).

Рисунок 3

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



Судя по результатам всероссийского опроса населения (ГУ–ВШЭ и ФОМ. N = 2000, 2009), бытовые отношения с соседями крайне редко можно считать конфликтными. Подавляющее большинство опрошенных признались, что у них практически не бывает конфликтов с соседями (81%). В целом имели подобные ситуации 18%: из них 16 – редко и лишь 2% – часто. Москвичи чаще жителей других населенных пунктов говорили об отсутствии конфликтов с соседями (90%). Таким образом, подавляющее большинство опрошенных стараются поддерживать хорошие отношения с соседями. Чаще не имеют конфликтов москвичи, видимо, из-за большей анонимности проживания и сравнительно больших возможностей для решения проблем, если они возникают.

## Благотворительные ресурсы актива жилищной самоорганизации

Актив жилищной самоорганизации в лице старших по подъездам и домам обладает существенными благотворительными ресурсами<sup>6</sup>. Во-первых, они являются носителями добровольческих ресурсов. Как показывают результаты опроса старших по подъездам (домам), в среднем им приходится тратить 10 час. в месяц на работу с жителями. При этом четверть из них тратит 3 час. и меньше, но также четверть тратит 30 час. и более. В течение последнего десятилетия в российских муниципальных образованиях стала внедряться практика материального стимулирования их деятельности, ког-

да хорошо работающие члены актива ТОС получают небольшую денежную премию за счет средств местного бюджета или когда им предоставляются льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг. Однако это не лишает их, на наш взгляд, статуса добровольцев, поскольку это материальное стимулирование в минимальной степени отвечает их реальным трудовым затратам на своем общественном посту. Данное стимулирование стоит рассматривать как признание со стороны органов власти их заслуг по решению тех вопросов ЖКХ, которые ежедневно призваны решать муниципальные службы.

Во-вторых, старшие по подъездам и по домам привлекают дополнительные денежные средства на решение местных проблем. Трети старших приходилось за последний год тратить свои денежные средства на общественную работу по месту жительства. В среднем эти траты составляют 500 руб., но при этом четверть из тех, кто тратит, вложили суммы от 1,5 тыс. руб. и более. Кроме того, примерно половина опрошенных привлекала денежные средства в виде пожертвований от коммерческих структур, а также в виде субсидий органов власти, от местных жителей. Судя по результатам опроса, в среднем это 10 тыс. руб., при этом четверть привлекла менее 4,5 тыс. руб., но также есть 10% тех, кто привлек более 40 тыс. руб.

Чем занимаются старшие по подъездам и домам? Перечень их функций довольно обширный (см. табл. 1). Более двух третей респондентов организуют и проводят собрания по месту жительства, примерно половина – осуществляют общественный контроль за содержанием, эксплуатацией и ремонтом дома и (или) за содержанием и благоустройством придомовой территории. В результате специально проведенных математических расчетов можно заметить, что 29% опрошенных занимаются организацией собраний жильцов и участвуют в разработке планов по благоустройству, каждый третий (33%) занимается организацией собраний жильцов и участвует в подготовке предложений о проведении текущего и капитального ремонта. Примерно столько же (32%) занимаются организацией собраний жильцов и осуществляют общественный контроль за содержанием и благоустройством дома и (или) придомовой территории.

Таблица 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос:  
«Что входит в Ваши обязанности как старшего по подъезду  
(дому)?» (% опрошенных)**

Организирую и провожу собрания жителей	71
Осуществляю общественный контроль за содержанием, эксплуатацией и ремонтом дома	56
Осуществляю общественный контроль за содержанием и благоустройством придомовой территории	52
Участвую в разработке мероприятий по улучшению эксплуатации и сохранности жилья	42
Участвую в разработке планов по управлению, содержанию и ремонту жилья	41

Участвую в подготовке предложений о проведении текущего и капитального ремонта	39
Осуществляю общественный контроль за проведением работ по благоустройству	39
Участвую в разрешении конфликтов в качестве посредника между соседями	39
Участвую в работе комиссий по осмотру дома, проверке его технического состояния и инженерного оборудования	35
Участвую в разработке планов по благоустройству	35
Содействую организации мероприятий по ремонту квартир и объектов общего пользования	33
Осуществляю общественный контроль за своевременным и качественным выполнением работ по текущему и капитальному ремонту жилищного фонда	33
Осуществляю общественный контроль качества и объемов предоставляемых жилищно-коммунальных услуг	30
Участвую в работе комиссий по профилактическому осмотру крыш и подвалов	30
Участвую в приемке всех видов работ по содержанию, эксплуатации и ремонту дома	28
Участвую в разрешении конфликтов в качестве посредника между жителями подъезда и управляющей компанией	28
Осуществляю контроль за оплатой жильцами жилищно-коммунальных услуг	20
Содействую организации мероприятий по ресурсо- и энергосбережению	19
Запрашиваю от управляющей организации информацию о расходах по эксплуатации и ремонту дома и придомовой территории	19
Участвую в работе комиссий по приемке работ по подготовке дома к сезонной эксплуатации	18
Реализую меры социальной защиты по отношению к пенсионерам, малоимущим	9
Организирую досуг детей и подростков	7
Провожу культурно-спортивные мероприятия	4
Другое	8

Кластерный анализ методом *k*-средних позволил выделить два кластера<sup>7</sup>. Респонденты из первого кластера преимущественно осуществляют общественный контроль, организуют и проводят собрания жителей. В него попали 65% опрошенных. Представительство старших по домам и по подъездам в нем составляет 44 и 75% соответственно (% опрошенных в соответствующей группе).

Респонденты из второго кластера (35% опрошенных) выполняют более широкий спектр функций: занимаются содействием организации мероприятий по ремонту квартир и объектов общего пользования; участвуют в подготовке предложений о проведении текущего и капитального ремонта; организуют и проводят собрания жителей; участвуют в разрешении конфликтов в качестве посредника между соседями; планируют деятельность, связанную с жильем и прилегающей территорией; осуществляют общественный

контроль за деятельностью коммунальных служб. В данном кластере насчитывается чуть более половины старших по дому и лишь четверть старших по подъезду от численности соответствующих групп.

Таким образом, большинство старших по домам и по подъездам занимаются общественным контролем, а также организацией и проведением собраний по месту жительства. Для старших по подъезду характерен более узкий спектр функций, чем для старших по домам.

Половина старших по подъезду (дому) довольна результатами своей работы (51%). Треть (30%) не довольна результатами своей работы, а пятая часть респондентов (19%) затруднилась дать ответ на этот вопрос. Большинство (83%) старших по подъезду (дому) сказали, что жильцы подъезда (дома) оказывают им поддержку в работе. Три четверти тех, кому поддержка оказывается, ею довольны.

Старшим по подъезду (дому) был задан вопрос о том, есть ли среди жильцов их подъезда (дома) актив жителей, и если есть, то помогает ли этот актив своим старшим. Сказали, что актива местных жителей в подъезде (доме) нет, 29% старших по подъезду (дому), две трети (67%) сообщили, что актив жителей существует. Большинство (77%) тех, кто сказал, что актив местных жителей есть, сообщили, что активисты им помогают.

Мы зафиксировали прямую связь оценок отношений с жильцами и наличием актива. Те респонденты, которые говорили, что актив есть, заметно чаще оценивали отношения с жильцами как хорошие (71%). В случае отсутствия актива местных жителей хорошие и дружеские отношения с жильцами дома складываются у 53% респондентов. «Нейтральными» назвали отношения с жильцами 44% респондентов, не имеющих актива жильцов.

Респондентам был задан вопрос: «Как Вы думаете, что из перечисленного на карточке может побудить жителей Вашего подъезда (дома) активнее участвовать в общественной жизни, мероприятиях, организованных по месту жительства?».

По мнению большинства старших по подъезду (дому), такими стимулами могут быть прежде всего:

- давление со стороны руководства (домкомов, городских служб, властей города, села, поселка, руководителей предприятий и т.п.) – 98%;
- угроза осуждения со стороны соседей по дому, коллег по работе и близких – 97%;
- возможность публично выразить свое недовольство социальной обстановкой в городе (селе, поселке) – 96%;
- возможность публично выразить протест местным властям – 93%;
- возможность повлиять на политику городских властей – 91%.

Наименее популярным ответом является «возможность благоустройства территории и улучшение качества жизни местного населения» (53%).

Таким образом, по мнению старших по подъезду (дому,) стимулировать активность жителей может либо угроза давления в той или иной форме, либо возможность оказывать давление самим. Альтруистические мотивы активности кажутся им эффективными заметно реже. Сами же

люди, судя по данным всероссийского опроса населения (ГУ–ВШЭ и ФОМ. N = 2000, 2009), при ответах на вопрос: «Как Вы думаете, что из перечисленного может побудить Ваших соседей участвовать в общественной жизни, мероприятиях, организованных по месту жительства?», чаще говорят о возможности благоустроить территорию, улучшить качество жизни местного населения (36%). Отмечают значимость гарантий того, что эта деятельность даст результаты, 25%. Еще 25% считают, что мотивацией может служить возможность заработать. В «меркантильном интересе» своих соседей (возможности для них заработать) чаще уверены молодые респонденты, а также сельские жители (35 и 32%). Люди, не удовлетворенные своими друзьями, чаще остальных полагают, что побудить их соседей к общественной деятельности в принципе ничего не может (15% против 9% опрошенных жителей).

Территориальное общественное самоуправление как институциональная форма общественного участия, 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 г. Правительством РФ была одобрена Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации и план действий по ее реализации в 2009–2010 гг. Проект данной концепции разрабатывался Министерством экономического развития РФ совместно с другими министерствами при участии общественных организаций и экспертов. 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 ГОС и могут способствовать формированию новых требований со стороны общества к деятельности данного института, новых ожиданий относительно его роли в повышении качества жизни россиян и катализатора общественного участия.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. – 1996. – Сер. 11. – Право. – № 2. – С. 3–33.
2. Виноградский В.Г. Российский крестьянский двор: социологический преданализ // Социологические исследования. – 2006. – № 7. – С. 54–60.
3. Гордиенко А.А. Территориальное общественное самоуправление в местном сообществе. – Новосибирск, 2005.
4. 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, 2006. – С. 78–84.
5. Киселева А.М. Местные сообщества как субъекты формирования гражданского общества // X Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: В 3 кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин. – Кн. 3. – М., 2010. – С. 437–446.
6. Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления в России (1988–1993). – М., 2000.
7. Левчик Д.А. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования. – 2002. – № 2. – С. 31–38.
8. Макогон Т.И. Социально-философский анализ роли и места муниципального общества в системе местного самоуправления // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 310. – С. 15–18.
9. Малютина О.В. Местное сообщество как территориальный субъект гражданского общества // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. – 2006. – С. 228–234.
10. Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. – М., 2004.
11. Мерсиянова И.В. Самоорганизация населения по месту жительства в Москве как фактор развития местного самоуправления и повышения качества жизни горожан / Департамент территориальных органов государственной власти города Москвы. – М., 2006.
12. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление в социологической перспективе // Городское управление. – 2003. – № 12. – С. 82–89; 2004. – № 1. – С. 85–94.
13. 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, 2004. – С. 24–41.
14. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Практики филантропии в России: вовлеченность и отношение к ним населения. – М., 2009.

15. Неделько С.И., Шомина Е.С. Самоорганизация населения как практика местного самоуправления // *Полития*. – 2004. – № 4. – С. 198–211.
16. Некоторые вопросы организационной работы местных Советов народных депутатов в 1985 году: *Стат. сб. / Отдел по вопросам работы Советов Президиума Верховного Совета СССР*. – М., 1986.
17. Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР / отв. ред. А.И. Щиглик. – М., 1988.
18. Пилиховский А., Столбов В. Неформальная кооперация в сельских общинах (на примере Польши, России, Болгарии) // *Социологические исследования*. – 2000. – № 1. – С. 34–36.
19. Савранская О.Л. Территориальное общественное самоуправление // *Местное самоуправление: проблемы и пути их решения: Сб. ст. / под ред. С.Н. Юрковой*. СПб., 2000. – С. 253–262.
20. Скотт Дж. Моральная экономика деревни // *Неформальная экономика. Россия и мир / под ред. Т. Шанина*. М., 1999. – С. 541–544.
21. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию: Посильные соображения. – Л., 1990.
22. 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)*. Бийск, 2005. – С. 185–187.
23. Территориальное общественное самоуправление в российских городах / под ред. И.В. Мерсияновой. – Новосибирск, 2004.
24. Территориальное общественное самоуправление: Опыт деятельности / ред.-сост. О.Л. Савранская. М., 1999.
25. Фадеева О.П. Межсемейная сеть: механизмы взаимоподдержки в российском селе // *Неформальная экономика. Россия и мир / под ред. Т. Шанина*. – М., 1999. – С. 183–218.
26. Холодная Е.В. Территориальное общественное самоуправление в системе муниципального управления // *Вестник СГАП*. – Саратов, 2002. – № 1.
27. Шанин Т. Революция как момент истины. М., 1997.
28. Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Якобсона*. – М., 2008. – С. 263–289.
29. Штейнберг И.Е. Реальная практика стратегий выживания сельской семьи: сетевые ресурсы // *Кто и куда стремится вести Россию? / под ред. Т.И. Заславской*. – М., 2001. – С. 183–189.
30. Dacombe R. Civic Participation // *International Encyclopedia of Civil Society / Anheier H.K., Toepler S. (Eds.). 1st Edition. New York: Springer, 2010.*

31. Parry G. Political participation and democracy in Britain / Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
32. Putnam R. Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.
33. Putnam R. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Chichester: Princeton University Press, 1993.
34. Shanin T. Russia as a «Developing Society». The Roots of Otherness: Russia's Turn of the Century. Yale, 1985.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Мысль о том, что общественное участие приводит к решению социальных проблем, не является новой. Д. Дьюи (John Dewey) в 30-х гг. XX в. был одним из первых ученых, связавших участие в общественной жизни с разрешением социальных проблем. Однако, как и многие исследователи, которые занимались данной проблематикой после него, Дьюи был угнетен неспособностью власти воспринимать информацию, которую дает общественное участие по ряду определенных социальных проблем [30, p. 162].
- <sup>2</sup> Результаты мегаопросов населения по технологии Георейтинга, проведенных ГУ–ВШЭ и Фондом «Общественное мнение» в 2009 г. Объем выборки в каждом субъекте РФ – 500 человек, общий объем выборки – 41 500 тыс. человек. Инструментарий разработан И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсоном.
- <sup>3</sup> О самоорганизации москвичей по месту жительства см. подробнее: [11].
- <sup>4</sup> См. п. 11 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
- <sup>5</sup> Результаты всероссийского репрезентативного опроса населения, проведенного ГУ–ВШЭ и Фондом «Общественное мнение» в рамках мониторинга состояния гражданского общества (N = 2000, 2009).
- <sup>6</sup> Результаты социологического опроса старших по подъезду (дому), проведенного в 26 городах России с населением от 100 тыс. человек. Было опрошено 400 человек. Исследование проведено ГУ–ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества. Сбор эмпирической информации осуществлен Фондом «Общественное мнение».

<sup>7</sup> Для целей кластерного анализа перечень функций из 26 позиций был сведен к 15 позициям на основе объединения отдельных функций в однородные по содержанию группы:

- планирование деятельности, связанной с жильем и прилегающей территорией (участвую в разработке планов по управлению, содержанию и ремонту жилья, участвую в разработке мероприятий по улучшению эксплуатации и сохранности жилья, участвую в разработке планов по благоустройству);
- осуществление общественного контроля (осуществляю общественный контроль за содержанием, эксплуатацией и ремонтом дома, осуществляю общественный контроль за содержанием и благоустройством придомовой территории, осуществляю общественный контроль качества и объема предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, осуществляю общественный контроль за своевременным и качественным выполнением работ по текущему и капитальному ремонту жилищного фонда, осуществляю общественный контроль за проведением работ по благоустройству);
- контроль за деятельностью коммунальных служб (участвую в работе комиссий по осмотру дома, проверке его технического состояния и инженерного оборудования, участвую в работе комиссий по профилактическому осмотру крыш и подвалов, участвую в приемке всех видов работ по содержанию, эксплуатации и ремонту дома, участвую в работе комиссий по приемке работ по подготовке дома к сезонной эксплуатации);
- содействую организации мероприятий по ресурсо- и энергосбережению;
- содействую организации мероприятий по ремонту квартир и объектов общего пользования;
- участвую в подготовке предложений о проведении текущего и капитального ремонта;
- запрашиваю у управляющей организации информацию о расходах по эксплуатации и ремонту дома и придомовой территории;
- организую досуг детей и подростков;
- провожу культурно-спортивные мероприятия;
- реализую меры социальной защиты по отношению к пенсионерам, малоимущим;
- организую и провожу собрания жителей;
- осуществляю контроль за оплатой жильцами жилищно-коммунальных услуг;
- участвую в разрешении конфликтов в качестве посредника между соседями;
- участвую в разрешении конфликтов в качестве посредника между жителями подъезда и управляющей компанией;
- другое.