

**СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ**

УДК 316.334.55/56

**Авджян Елена Александровна, Барсукова Татьяна Ивановна****ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*В статье представлен анализ организации территориального общественного самоуправления в г. Ставрополе и выявлены факторы, оказывающие влияние на процесс функционирования института местного самоуправления.*

*Ключевые слова: институт местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, самоорганизация населения.*

**Avdzhjan Elena A., Barsukova Tatyana I.****ORGANIZATION OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AS FACTOR FOR  
DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT INSTITUTE**

*This article presents an analysis of territorial self-government organization in Stavropol (Russia), as well as focuses on the factors that have an impact on the functioning of the local self-government institute.*

*Keywords: self-government institute; territorial public self-government; population's self-organization.*

Население Российской Федерации, Ставропольского края в частности, слабо вовлечено в процессы самоорганизации и участия в осуществлении местного самоуправления. Из предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ тринадцати форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, на практике преимущественное положение занимают муниципальные выборы, избирательные возможности которых федеральным, региональным и муниципальным законодательством значительно сужаются. Нам представляется, что одним из главных условий успешного становления института местного самоуправления является самоорганизация населения для решения своих проблем. Термин «самоорганизация граждан» впервые появился в Федеральном законе № 131-ФЗ как активная форма участия граждан в местном самоуправлении. Историческими примерами самоорганизации жителей выступали крестьянские общины, городские объединения.

Самой массовой формой самоорганизации населения по месту жительства является территориальное общественное самоуправление (далее по тексту – ТОС), которое имеет ряд особенностей, выделенных Н. В. Максимовой: возникает только там, где есть инициатива граждан; отличается многообразием своих уровней (от подъезда дома до части территории муниципального образования); может иметь статус юридического лица [4, с. 25].

Мы с сожалением вынуждены констатировать, что на территории Ставропольского края в целом самоорганизация населения в форме территориального общественного самоуправления развита недостаточно. Например, в краевом центре официально фиксируется деятельность только двух комитетов ТОС, которые зарегистрированы как юридические лица и образованы инициативными группами граждан. Администрация их практически не поддерживает, хотя законодательная и нормотворческая база ТОС оценивается как вполне удовлетворительные. Комитеты ТОС занимаются, в основном, наблюдением за состоянием территории и весьма активно содействуют социальной работе администрации. Иных полномочий у них не отмечено. В качестве положительного примера можно привести опыт городов Буденновска и Невинномысска. В Буденновске охват населения органами

ТОС составляет практически 100 %, в городе функционирует 6 советов ТОС при численности населения в 60 тыс. человек. В городе Невинномысск создано 14 советов ТОС при численности населения около 140 тыс. человек – в этих муниципальных образованиях самоорганизация населения в форме ТОС представляет собой действенный социально-политический фактор функционирования института местного самоуправления.

Мы можем отметить, в том числе на примере Ставропольского края, что развитие ТОС в регионах России неравномерно и зависит от ряда политических, финансовых, идеологических факторов. В аналитической записке по вопросам развития ТОС России указано, что «важная проблема развития ТОС в регионах РФ заключается в отсутствии у них репутации эффективно действующих структур. Как показывает опыт, наиболее эффективной работа комитетов ТОС оказывается в случае делегирования им части полномочий муниципальных органов власти. Если комитет ТОС способен решать конкретные вопросы отдельных граждан (связанных, в основном, с социальной защитой: распределение разовых пособий, подготовка информации и содействие в получении какого-либо социального статуса, выполнение части работы органов соцзащиты), то за ним признается определенный авторитет. Однако этот авторитет следует считать заимствованным, так как базируется он на полномочиях и функциях административных органов. В этом случае комитет ТОС воспринимается как административная разрешительно-лоббистская структура» [2]. Данный вывод правомочен и для города Ставрополя. Например, согласно информации, размещенной на официальном сайте Администрации города Ставрополя, Промышленный район города Ставрополя разделён на 15 микрорайонов, в каждом из которых образован орган территориального общественного самоуправления. Однако представленная информация не совсем соответствует действительности. На сегодняшний день в городе территориального общественного самоуправления нет. Существовавшие ранее советы микрорайонов завершили свои полномочия и более не избирались. Их функции взяли на себя районные администрации. Продолжающие действовать советы микрорайонов функционируют вне рамок правового поля. Советы и их уставы сформировались до введения в действие нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Город Ставрополь в порядке эксперимента приступил к реализации положений нового закона с 01 января 2005 г. Соответственно, все органы территориального общественного самоуправления должны были привести свою организационно-правовую форму и учредительную документацию в соответствие с положениями нового законодательства. Однако этого до настоящего времени не произошло. Таким образом, можно говорить о фактическом отсутствии в городе Ставрополе территориального общественного самоуправления.

Де-юре советы микрорайонов вправе рассматривать в пределах своей компетенции все вопросы, связанные с социально-экономическим развитием территории своих микрорайонов, их благоустройством, сохранностью в надлежащем состоянии жилищного фонда, охраной общественного порядка, окружающей среды, памятников истории и культуры, организацией работы с различными слоями населения, проведением культурно-массовых, спортивных, профилактически-оздоровительных, общеобразовательных мероприятий, улучшением торговли и бытового обслуживания населения, а также другие вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления города, администрации района.

Де-факто единственная функция совета микрорайона – это выдача справок (о фактическом проживании по месту регистрации; о составе семьи и наличии иждивенцев; об осуществлении ухода за совместно проживающими лицами; о наличии подсобного хозяйства; об отсутствии газификации жилых помещений для приобретения твердого топлива) и заверение документов (характеристик граждан; заверение доверенностей на получение пенсии; составление актов обследования жилищных условий).

13 апреля 2011 г. на заседании Ставропольской городской Думы был рассмотрен, разработанный при участии Ставропольского городского протестного комитета и внесенный на рассмотрение Думы представителем фракции «Справедливая Россия» в качестве правотворческой инициативы проект решения Ставропольской городской Думы «Об обеспечении права граждан на территориальное

общественное самоуправление в городе Ставрополе». Основная цель проекта – возрождение системы территориального общественного самоуправления в Ставрополе, что должно привести к повышению результатов хозяйственной деятельности в городе. Большинство голосов проект был отклонен. Депутат от партии «Справедливая Россия» К. Кузьмин в одном из интервью указал, что, по его мнению, партии власти на данный момент не выгодно вновь создавать территориальные общественные самоуправления, т.к. они потеряют рычаги управления и давления, поскольку не смогут влиять на их работу. Также он указал, что «в Европейской Хартии о территориальных общественных самоуправлениях, которую Россия как член Европейского союза подписала, говорится об основополагающем принципе функционирования такого самоуправления. Сейчас низовыми вопросами у нас занимаются районные администрации. В Хартии же прописано, что определенные вопросы должны передаваться на рассмотрение в районные администрации лишь в том случае, когда территориальные учреждения не в состоянии сами их решить, либо не обладают такими полномочиями. Получается, что районные администрации сейчас решают все, а их руководство, как мы знаем, почти целиком состоит из единокороссов. Это достаточно сильный административный рычаг, который «Единой России» терять не хочется» [3]. Следует отметить, что в 2009 г. по инициативе руководства городского отделения партии «Единая Россия» был проведен «круглый стол» по вопросам организации в городе территориального общественного самоуправления. И. Богданов, руководитель городского политсовета партии «Единая Россия», тогда заявлял: «В настоящее время проблема восстановления ТОСов (советов микрорайонов) в Ставрополе актуальна как никогда. Без ТОСов невозможно массовое вовлечение жителей города к реальному участию в местном самоуправлении. Поэтому городское отделение партии посчитало целесообразным проведение встречи в таком формате, на которой участники могли бы изложить своё понимание существования ТОСов в городе. Думаю, что итогом обсуждения могло бы стать создание инициативной рабочей группы для внесения поправок в Устав города и выработки других документов, регламентирующих деятельность территориального общественного самоуправления в Ставрополе» [5]. Но в сентябре 2011 г. Ставропольская городская дума (большинство в которой получили члены партии «Единая Россия») отклоняет проект решения, регламентирующего деятельность территориального общественного самоуправления в городе.

Для характеристики территориального общественного самоуправления в Ставрополе был проведен опрос экспертов, специализирующихся в рамках проблематики местного самоуправления. Опрос экспертов проводился при помощи стандартизированного интервью. Вопросник содержал 21 вопрос, предполагающий как варианты ответа исследователей, так и возможность внесения мнений экспертов. Первый блок инструментария содержал вопросы, касающиеся характеристики взаимодействия общества и института местного самоуправления. Подавляющее число экспертов считают, что органы местного самоуправления игнорируют проявления инициативы со стороны населения. Эти данные могут говорить о том, что в настоящее время процесс полноценного взаимодействия и диалога общества и института местного самоуправления еще далек от оптимального состояния.

Опрос экспертов также показал, что гражданское общество на местном уровне находится на этапе институционализации, поскольку большая часть экспертов полагает, что в настоящее время социальная активность населения в местных сообществах находится на среднем уровне. Около трети (34,7%) экспертов полагают, что социальная активность населения находится на низком уровне, либо ее нет вообще. Лишь один эксперт дает суммарную положительную оценку социальной активности населения в местных сообществах. Учитывая, что социальная активность населения является неотъемлемым элементом сформировавшегося гражданского общества, можно сделать вывод, что в местных сообществах Ставропольского края гражданское общество, особенно его составляющая, касающаяся социальной активности населения, еще не сформировалось.

Некоторому числу респондентов был задан вопрос «Каковы, по Вашему мнению, причины, препятствующие участию жителей в деятельности общественных организаций?». В табл. 1 представлены наиболее характерные ответы на него. В силу различных причин, отношение к обществен-

ным организациям в России не является однозначным. Более того, ряд ученых, публичных деятелей и политиков считают деятельность ряда международных общественных организаций неконструктивной и наносящей вред гражданскому обществу в России. Современное законодательство об общественных организациях, в частности, его финансовая составляющая, также существенно осложняет эффективность деятельности такого рода объединений граждан.

Таблица 1

**Данные, характеризующие причины, препятствующие участию  
членов местного сообщества в деятельности общественных организаций\***

| Варианты ответов                                                                   | Ответы  |         |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
|                                                                                    | Частота | Процент |
| Отсутствие поддержки общественных организаций со стороны органов власти            | 3       | 37,5    |
| Неэффективность деятельности «общественников»                                      | 2       | 25,0    |
| Отсутствие свободного времени                                                      | 2       | 25,0    |
| Опасение публично высказывать свою гражданскую позицию, привлекать к себе внимание | 4       | 50,0    |
| Убеждение в невозможности оказания реального влияния на процесс принятия решений   | 8       | 100,0   |

В данных табл. 1 обращает на себя внимание ответ всех респондентов, что основной причиной является убеждение в невозможности оказания реального влияния на процесс принятия решений. В целом, можно сделать вывод о том, что в ближайшее время участие граждан в деятельности общественных организаций останется на невысоком уровне. Подводя итог характеристике гражданского общества в Ставрополе, можно говорить о том, что формирование гражданского общества происходит недостаточно активно, каналы выражения мнения и отстаивания интересов, также как и социальная активность населения, являющиеся составными элементами развитого гражданского общества, в настоящее время для населения недоступны или функционируют недостаточно эффективно.

Далее перед экспертами стояла задача оценки значимости проблем, стоящих перед территориальным общественным самоуправлением в городе Ставрополе в настоящее время. Было предложено оценить 10 проблем, стоящих перед территориальным общественным самоуправлением г. Ставрополя, по пятибалльной шкале, где 1 балл соответствует характеристике «совсем не актуальна», 5 баллов – «очень значима». Сводный результат набранных баллов по каждой проблеме представлен в табл. 2.

Таблица 2

**Значимость проблем, стоящих перед органами территориального  
общественного самоуправления города Ставрополя  
на современном этапе развития**

| Проблемы                                                                                                                                                                   | Баллы | Ранг |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|
| Недостаточность финансовых средств                                                                                                                                         | 31    | 4,5  |
| Низкий профессиональный уровень муниципальных служащих, консультирующих органы ТОС                                                                                         | 25    | 9    |
| «Двойственный» юридический статус органов ТОС в глазах населения – то ли властная структура, относящаяся к органам местного самоуправления, то ли общественная организация | 23    | 10   |
| Отсутствие примеров позитивного опыта деятельности органов ТОС                                                                                                             | 28    | 8    |
| Пассивность населения, нежелание принимать участие в решении вопросов местного значения;                                                                                   | 34    | 1    |
| Отсутствие механизмов, обеспечивающих участие и учет мнения населения при решении вопросов местного значения                                                               | 30    | 7    |
| Отсутствие специальной нормативной базы на муниципальном уровне, детально регулирующей деятельность органов ТОС                                                            | 31    | 4,5  |

\* Сумма ответов превышает 100%, поскольку респонденты отмечали более одного варианта ответа

| Проблемы                                                                                                            | Баллы | Ранг |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|
| Отсутствие механизмов обратной связи между органами местного самоуправления и населением муниципального образования | 31    | 4,5  |
| Отсутствие необходимых профессиональных знаний у активистов ТОС                                                     | 31    | 4,5  |
| Отсутствие поддержки при организации и функционировании ТОС со стороны органов местного самоуправления              | 32    | 2    |

Как видно из представленной таблицы, эксперты в качестве главных выделили следующие проблемы в области территориального общественного самоуправления г. Ставрополя: пассивность населения, нежелание принимать участие в решении вопросов местного значения; отсутствие поддержки при организации и функционировании ТОС со стороны органов местного самоуправления и отсутствие необходимых профессиональных знаний у активистов ТОС.

Последний вопрос анкеты касался направлений деятельности ТОС. В качестве основных направлений, в которых деятельность ТОС будет наиболее эффективна эксперты выделили следующие: проведение культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий; общественный контроль над качеством уборки территории и вывозом мусора, решение вопросов благоустройства, содержания жилищного фонда, своевременным и качественным выполнением работ по его ремонту; проведение на своей территории акций милосердия и благотворительности; работа с детьми и подростками по месту жительства; содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка; информирование жителей своей территории о решениях органов местного самоуправления.

Проведенный экспертный опрос позволил выделить факторы, влияющие на состояние территориального общественного самоуправления: во-первых, это внутренние факторы, которые влияют на способность населения муниципального образования к самоорганизации в форме территориального общественного самоуправления. К таковым относятся: организационные, экономические, социально-психологические, политические факторы. Внешние факторы формируют требования со стороны государства, предъявляемые к территориальному общественному самоуправлению.

В табл. 3 представлено ранжирование внутренних факторов, влияющих на развитие территориального общественного самоуправления в Ставрополе. Анализ и оценка внешних факторов не производится, поскольку на уровне муниципального образования на них невозможно оказать влияние.

Таблица 3

### Ранжирование факторов, влияющих на развитие ТОС города Ставрополя

| Код                            | Наименование фактора                                                                                                  | Оценка факторов |       |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------|
|                                |                                                                                                                       | Сумма баллов    | Ранг  |
| 1                              | Организационные факторы                                                                                               | 71              | 1,0   |
| 2                              | Экономические факторы                                                                                                 | 60              | 4,0   |
| 3                              | Социальные факторы                                                                                                    | 64              | 2,0   |
| 4                              | Политические факторы                                                                                                  | 63              | 3,0   |
|                                | Коэффициент конкордации                                                                                               |                 | 0,869 |
| <i>Организационные факторы</i> |                                                                                                                       |                 |       |
| 1.1.                           | Отсутствие достаточной материально-технической базы у органов ТОС                                                     | 74              | 4,0   |
| 1.2.                           | Отсутствие у активистов ТОС информации о порядке и возможных формах деятельности органов ТОС                          | 85              | 1,0   |
| 1.3.                           | Отсутствие в структуре Администрации города Ставрополя отдела, занимающегося вопросами организации и деятельности ТОС | 53              | 6,0   |

| Код                          | Наименование фактора                                                                                                                                          | Оценка факторов |       |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------|
|                              |                                                                                                                                                               | Сумма баллов    | Ранг  |
| 1.4.                         | Нераспространение позитивного опыта деятельности ТОС                                                                                                          | 77              | 3,0   |
| 1.5.                         | Отсутствие общественных групп и лидеров, аккумулирующих интересы населения города                                                                             | 84              | 2,0   |
| 1.6.                         | Отсутствие муниципальных грантов органам ТОС                                                                                                                  | 70              | 5,0   |
|                              | Коэффициент конкордации                                                                                                                                       |                 | 0,738 |
| <i>Экономические факторы</i> |                                                                                                                                                               |                 |       |
| 2.1.                         | Незакрепление в городском бюджете источников финансирования деятельности ТОС                                                                                  | 55              | 1,0   |
| 2.2.                         | Отсутствие положения о премировании эффективно действующих органов ТОС                                                                                        | 48              | 3,0   |
| 2.3.                         | Неоформление органов ТОС как самостоятельных юридических лиц                                                                                                  | 54              | 2,0   |
|                              | Коэффициент конкордации                                                                                                                                       |                 | 0,73  |
| <i>Социальные факторы</i>    |                                                                                                                                                               |                 |       |
| 3.1.                         | Незнание специалистами Администрации, консультирующими представителей ТОС, особенностей данной формы участия населения в местном самоуправлении               | 64              | 2,0   |
| 3.2.                         | Незнание населением возможностей ТОС                                                                                                                          | 68              | 1,0   |
| 3.3.                         | Отсутствие механизма учета органами местного самоуправления мнения и потребностей населения                                                                   | 62              | 3     |
|                              | Коэффициент конкордации                                                                                                                                       |                 | 0,83  |
| <i>Политические факторы</i>  |                                                                                                                                                               |                 |       |
| 4.1.                         | Отсутствие специального муниципального нормативного правового акта, регламентирующего деятельность ТОС                                                        | 58              | 2,0   |
| 4.2.                         | Незакрепление в муниципальном правовом акте полномочий из числа вопросов местного значения, которые могут быть по принципу делегирования переданы органам ТОС | 50              | 3,0   |
| 4.3.                         | Незаинтересованность местной власти в организации ТОС                                                                                                         | 59              | 1,0   |
|                              | Коэффициент конкордации                                                                                                                                       |                 | 0,689 |

Данные табл. 3 показывают, что большинство экспертов оценило организационные факторы как определяющие в становлении территориального общественного самоуправления в г. Ставрополе. Достаточно высоко оценены экономические и политические факторы. Таким образом, экспертный анализ позволил выявить самые важные проблемы территориального общественного самоуправления в г. Ставрополе и факторы, влияющие на его организацию. Главным направлением деятельности Администрации г. Ставрополя должна стать поддержка возрождения территориального общественного самоуправления как эффективной формы участия населения в местном самоуправлении. В реализации данного направления можно предложить следующие управленческие решения.

1. Разработать систему муниципальных грантов органам территориального общественного самоуправления для социально-экономического развития территории, предоставляемых на конкурсной основе.
2. Подготовить специалистов, владеющих социальной технологией «социальный аниматор».
3. Изучить опыт деятельности ТОС как в Ставропольском крае, так и других регионах, провести социологический опрос и определить перечень функций, выполнение которых наиболее эффективно именно органами ТОС.
4. Провести муниципальный эксперимент по отработке оптимальной модели ТОС.
5. Содействовать более широкому освещению в средствах массовой информации опыта успешно работающих органов ТОС.

6. Проводить один раз в два года научно-практические конференции по изучению и решению проблем ТОС.
7. Закрепить в качестве каналов влияния ТОС на принятие решений органами местного самоуправления публичные обсуждения (с обязательным участием ТОС) подготавливаемых решений; включение представителей ТОС в коллегии надзорных органов, рабочие группы по подготовке правовых актов, непосредственно касающиеся прав и законных интересов жителей.
8. Создать центр информационной и правовой поддержки ТОС.

#### Литература

1. Российская Федерация. Законы. Закон РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //ИПС «Консультант плюс»
2. Аналитическая записка по вопросам развития территориального общественного самоуправления (ТОС) в России [Электронный ресурс] Режим доступа: [www.msu.ryaz.ru/index.php?ns=200&id=434](http://www.msu.ryaz.ru/index.php?ns=200&id=434).
3. Единороссы против территориального общественного самоуправления /официальный сайт регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Ставропольском крае [Электронный ресурс]. Режим доступа: [sr26.ru](http://sr26.ru)
4. Максимова Н. В. Самоорганизация населения как важнейший фактор эффективности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 6. С. 25.
5. Соколов О. Народная власть начинается с ТОСов [Электронный ресурс]. Режим доступа: [protestkom.ru](http://protestkom.ru).

УДК 811.512.142

Байчоров Магомед Русланович

## К ПРОБЛЕМЕ ФУНКЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАРАЧАЕВО-БАЛКАРСКОГО ЯЗЫКА В КЧР

*В статье описываются сферы функционирования карачаево-балкарского языка в КЧР. Актуализируется проблема эффективной языковой политики как фактора, поддерживающего языки народов КЧР в сферах образования, науки, культуры, СМИ и др.*

*Ключевые слова: карачаево-балкарский язык, функциональные сферы языка, языковая ситуация, языковая политика, программа развития языка.*

Baychorov Magomed R.

### ABOUT FUNCTIONAL DEVELOPMENT OF KARACHAI-BALKAR LANGUAGE IN KARACHAI-CIRCASSIAN REPUBLIC

*The article offers a description of the functioning spheres for the Karachai-Balkar language in the Karachai-Circassian republic. There is a view on the issue of an efficient language policy as a factor maintaining the languages of the peoples residing in the KCR, in areas like science, culture, media, etc.*

*Keywords: Karachai-Balkar language; language functional spheres; language situation; language policy; language development programme.*

Негативная языковая ситуация провоцирует проблемы и противоречия, представляющие угрозу для полноценной языковой среды, препятствует созданию полноценных условий для выработки литературных и орфографических норм, унификации языка, повышение культуры речи и в целом устойчивого функционального развития языка. Актуальной задачей для лингвистов сегодня является комплексный анализ языковой ситуации в КЧР и выработка теоретических и практических рекомендаций для прогнозирования развития языков народов КЧР. Необходимо проанализировать