УДК 352 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-2-265-269

СОЦИАЛЬНАЯ ИНЖЕНЕРИЯ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Демина Дарья Сергеевна аспирант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail:dyomina.urimp2014@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы организации территориального общественного самоуправления в поле социальной инженерии. Автором определяется подход к реализации мероприятий по преобразованию территориального общественного самоуправления. Рассматривается взаимодействие социологов, органов местного самоуправления и граждан.

Ключевые слова*: территориальное общественное самоуправление, гражданское общество, социальная инженерия, управленческое консультирование, социальное проектирование, социальные технологии, социальный институт, местное самоуправление, управленческие решения, самоорганизации населения, социальное партнерство.*

Местное самоуправление, выступая сложным явлением социальной жизни общества, пока еще недостаточно эффективно и не востребовано гражданами как самостоятельная форма народовластия.

Несмотря на то, что местное самоуправление буквально «пронизывают» политико-административные отношения, что оно институционально «приспособлено» к государству, его исходной природной чертой выступает то, что местное самоуправление – это общественная, социально продуцируемая субстанция.

Местное самоуправление, являясь частью гражданского общества, осуществляется в муниципальных образованиях, включая в себя элементы самоорганизации граждан для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения[1]. Обеспечивается это взаимодействием органов местного самоуправления и общества. Утрата обществом навыков и традиций самоорганизации для решения вопросов жизнедеятельности муниципального образования создает проблемы и препятствия для развития местного самоуправления [1].

В 2003 году Федеральный закон от 06.10.2003№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нём населения. Одной из таких форм стало территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением, а также через избираемые ими органы[2].

ТОС – является одной из форм инициативного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. ТОС – это наиболее простая и понятная для населения форма решения проблем, затрагивающих интересы населения. ТОС обеспечивает связь общества с органами местного самоуправления, а через них и с государством. Действуя по принципу «снизу вверх», ТОС является проводником народной инициативы.

Важность такого института, как ТОС обусловлена тем, что ТОС способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения.

Исходя из этого, органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать созданию ТОС, проводить разъяснительную работу среди населения, создавать условия для формирования и деятельности органов ТОС.

По данным Минюста России, к началу 2018 года на территориях более 5,6 тыс. муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Российской Федерации, созданы 30,1 тыс. территориальных общественных самоуправлений, уставы которых зарегистрированы в органах

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] Там же.

местного самоуправления, из них около 2,4 тыс. зарегистрированы также в качестве некоммерческих организаций. При этом ТОС охватывают как городские, так и сельские территории: около 15,8 тыс. ТОС созданы на территориях городских поселений, городских округов (включая городские округа с внутригородским делением) и городов федерального значения, около 14,3 тыс. ТОС – на территориях сельских поселений[1].

Минюст России констатирует, что институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в целом тяготеет к регионам Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов с высокой плотностью населения [2].

Развитая система ТОС Ростовской области свидетельствует о наличии гражданского общества, самоорганизации населения, его способности самостоятельно без помощи государственной власти разрешать повседневные местные проблемы[2].

В настоящее время на территории муниципальных образований Ростовской области созданы и действуют около 400 органов ТОС, из которых лишь 12% имеют статус юридического лица[3].

Органы ТОС Ростовской области регулярно занимаются благоустройством территорий, активно взаимодействуют в этом с местными администрациями. С их участием отслеживается проведение таких работ как: установка уличного освещения, строительство, реконструкция, проведение коммуникаций, восстановление разрытий и других ремонтных работ, обустройство детских площадок, вывоз мусора, предупреждение незаконных построек, размещение наружной рекламы и т.д.[4]

Анализ опыта работы ТОС показывает, что наиболее традиционным направлением является благоустройство территорий. Такой опыт является довольно уникальным – как правило, ТОСы вносят предложения в планы работ по благоустройству и озеленению территорий, участвуют в формировании технических заданий на выполнение работ по благоустройству и приемке выполненных работ.

Весьма популярна в среде ТОС досуговая деятельность, проведение общественно-политических, культурно-массовых или спортивных мероприятий, осуществление профилактической деятельности на соответствующей территории. С другой стороны, ТОС – это не только привлечение жителей к субботникам и благоустройству, это еще и представительство их интересов в органах местного самоуправления, выявление насущных проблем, определение приоритетов на предстоящий бюджетный цикл, общественный контроль за местной властью и муниципальными подрядчиками [3]. Однако же ключевым здесь является слово «привлечение». Население самостоятельно не идет «во власть» или даже не знает о наличии такой возможности. Безынициативность, плохая информированность населения – одно из главных препятствий развития ТОС и местного самоуправления.

Практика показывает, что наиболее активно действуют ТОСы, получающие поддержку органов местного самоуправления. С помощью органов местного самоуправления ТОСам удается решать крупные социально значимые проекты по приведению в порядок парков, сооружению детских площадок, спортивных залов и т.д. При этом инициативная работа участников ТОС не остается без внимания органов местного самоуправления. Складывается практика финансового поощрения активистов ТОС из средств местных бюджетов, а также выделения помещений для их работы, что стимулирует их работу [3].

В то же время процессы развития системы ТОС в Российской Федерации и их функционирования нуждаются в совершенствовании. Пока не «приживаются» в должной мере ТОСы в малых городах и сельских поселениях, не налажена системная работа по повышению правовых знаний актива ТОС, созданию надлежащих условий для их работы. При этом органы местного самоуправления многих муниципальных образований не проявляют интереса к работе ТОС, не используют их возможности для решения вопросов местного значения, не ориентирует местные средства массовой информации на освещение лучших практик деятельности ТОС.

Препятствиями для создания и распространения ТОС являются следующие не полностью решенные проблемы:

1. Информационные проблемы:

- нехватка методического обеспечения;

[1] Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 — начало 2018 г.). http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring

[2] Аналитическая информация Правительства Ростовской области (по состоянию на 22.03.2019).

[3] Там же.

[4] Там же.

• отсутствие системы обучения кадров, входящих в органы ТОС;
• неполное представление о финансовых основах ТОС;
• недостаточная информационная обеспеченность деятельности ТОС;
• недостаточная активность общественности;
• недостаточное внимание со стороны власти, бизнеса и средств массовой информации;

2. Организационные (административные) проблемы:

• сложности создания и регистрации ТОС, особенно в качестве юридического лица;
• низкий уровень взаимоотношения с населением, органами власти и бизнесом;
• нехватка постоянных квалифицированных сотрудников;
• отсутствие постоянного офиса, проблемы с арендой помещения.

3. Экономические проблемы:

• отсутствие самостоятельной материальной базы;
• неразвитость финансовой поддержки со стороны органов власти;
• низкий уровень привлечения спонсоров в реализацию социально значимых проектов.

Перспективы развития ТОС определяются рядом субъективных и объективных факторов, а так же сложившейся моделью взаимодействия органов местного самоуправления с населением и общественными объединениями.

К объективным факторам развития ТОС относят: уровень социально-экономического развития муниципального образования, демографическую структуру, тип муниципального образования, степень вовлеченности и участия граждан в решении вопросов местного значения.

К субъективным факторам относят: компетентность органов местного самоуправления в сфере взаимодействия с органами ТОС, уровень правовой культуры и грамотности населения, наличие нормативно-правовой базы ТОС как на муниципальном так и на региональном уровне.

Совокупность данных факторов порождает ряд проблем, главной из которых является низкий уровень вовлеченности и участия граждан в решении вопросов местного значения.

Таким образом, можно выделить основные причины, препятствующие развитию ТОС в той или иной территории:

• Отсутствие у населения опыта участия в общественной деятельности;
• Недостаточная просветительская работа в обществе по вопросам деятельности ТОС;
• Урбанизация, нехватка свободного времени, разобщенность людей;
• Недостаточный уровень подготовки большинства руководителей ТОС и специалистов, ответственных за их развитие в органах местного самоуправления;
• Отсутствие в муниципальных образованиях нормативной правовой базы, регулирующей деятельность органов ТОС;
• Безынициативность, дефицит новых идей;
• Рост числа нерешенных вопросов;
• Рост критических выступлений в адрес органов власти;
• Низкое качество общественной дискуссии;
• Распространение в обществе уверенности в том, что все проблемы должны решать органы власти.

Как мы видим, решать эти проблемы возможно только в совместном диалоге «власти» и общества. По-другому, односторонне эти препятствия не преодолеть. Необходимо налаживать социальное партнерство и взаимовыгодное сотрудничество. Решить эту проблему возможно при изменении подхода к взаимодействию органов ТОС, местных органов власти и реализации модели социального партнерства, где предусматривается расширение круга субъектов, способствующих развитию ТОС. Одним из таких «субъектов» может стать социальная инженерия, а как факт – технологии и практические рекомендации социальной инженерии, посредством которых возможно усовершенствовать существующую практику реализации ТОС.

Социальная инженерия оценивает социальные институты с точки зрения их соответствия определенным целям, эффективности и простоты применения [4, с. 17].

Метод поэтапной инженерии исходит из предположения, что достигнутое состояние в целом не плохо, но улучшить его всегда желательно, особенно если имеются нестерпимые социальные беды, чтобы бороться с ними.

К. Поппер вводит принципы постепенной социальной инженерии:

• начинается при существующих институтах;
• изучает, в каких отношениях они работают плохо, а затем проводит реформы;

• планы просты, разрабатываются для отдельных учреждений;

• осуществляется методом проб и ошибок;

• может рассчитывать на поддержку и одобрение значительного числа людей, так как не предполагает наличия конфликтов;

• идет рука об руку с развитием социальных наук [2].

К. Поппер предлагает кредо социального инженера: «Лучше работай над искоренением конкретных зол, чем над осуществлением абстрактных благ. Не ставь себе целью добиться счастья политическими средствами. Устраняй лучше конкретные недостатки» [2]. Так какие же есть недостатки в местном самоуправлении? На наш взгляд – это инертность и безынициативность, не вовлеченность в социальные действия и процессы большей части населения, а также сосредоточенность власти в административных органах, а не у граждан.

Сегодня Россия резко оборвала попытку социалистического опыта, перешла формально к рыночно-демократическому обществу, не построив идейного фундамента этого перехода, воспринятого обществом в терминах свободы обогащения, а не цивилизационного рынка, свободы собраний и высказываний, а не гражданского участия в принятии решений для улучшения общества - постепенной социальной инженерии. Социальная инженерия находится в руках власти. Поэтому уподобление нашего общества западному пока преждевременно [5].

На наш взгляд, развитие ТОС при использовании социальной инженерии поможет «пробудить» инициативность населения и послужит развитию местного самоуправления.

Социальная инженерия востребована социальным временем, переживаемым российским обществом, которое характеризуется ускорением темпа жизни, радикальными изменениями. В нем становится меньше закономерностей и больше неопределенностей, уплотняются социальные связи, усложняются способы социального взаимодействия. Регуляция такого общества формирует потребность в социальной инженерии [6].

Социальная инженерия представляет собой систему практически ориентированных знаний в области управления о технологиях, процедурах и методах взаимодействия людей. Ее *объектом* выступают поселения и организации, а *предметом* – управленческая практика. Социально-инженерному сопровождению подлежат все стадии управленческого цикла:

- *целеполагание* посредством анализа (исследования) и диагностики (распознавания) проблемной ситуации, предвидения и прогнозирования;

- *подготовка* управленческого решения, связанная с конкретизацией этой цели в проектах, программах и планах;

- *принятие* управленческого решения путем поиска способов преодоления проблемы, оценки и выбора альтернативы ее обоснования;

- *реализация* управленческого решения через организацию исполнения выработанных рекомендаций, применения социальных технологий;

- *контроль* реализации управленческого решения, оценка полученного результата [7].

В современной науке, в частности по мере социологизации теории и практики управления, сложился новый подход – «инженерный», подразумевающий непосредственное включение социолога в процесс менеджмента или публичного администрирования: разработку социальных проектов и технологий, конструирование, моделирование, планирование, внедрение новшеств и т.п. [7].

Социальная инженерия выступает одним из способов соединения науки и практики в социальном управлении. Она представляет собой мир социальной науки, ориентированной на решение практических проблем. Это выражается в разработке конкретных социальных проектов, в планировании и управлении развитием социальных организаций и общностей [8].

Социальная инженерия интересуется проблемами «человек-человек». Она помогает перестроить социальные организации, адаптировать их к изменяющимся условиям посредством специальной техники работы с людьми, улучшая тем самым, управленческую практику [9, 10].

Социоинженерная деятельность в развитии ТОС не ограничивается подготовкой управленческих решений. Она включает в себя такие управленческие задачи, как выбор альтернатив (стратегии развития), экспертную оценку принимаемых решений, управленческое консультирование, контроль за внедрением социальных новшеств и др. [8].

Социальная инженерия возможна как метод постепенных реформ и преобразований системы ТОС. Научная основа такой инженерии состоит в сборе фактической информации, необходимой для построения или изменения общественных институтов в соответствии с целями и желаниями людей.

Литература

1. *Овчаренко Р.К.* Взаимодействие населения и органов власти// Современные исследования социальных проблем. 2011. Т.8. № 4.1.
2. *Поппер К.* Открытое общество и его враги: пер. с англ. М.: Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. Т. 2. 528 с.
3. *Шугрина Е.С., Иванова К.А.* О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М: Изд-во «Проспект», 2018. 160 с.
4. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «начала», 1997. 180 с.
5. Территориальное общественное самоуправление в малых городах и сельских поселениях и его взаимодействие с органами местного самоуправления: Сборник материалов общероссийской научно-практической конференции. Москва. 9 июня 2017 года. М.: ИТД «Перспектива», 2017. 174 с.
6. Социальная инженерия. Курс лекций / Под ред. Резника Ю.М., Щербины В.В. М., 1994. 148 с.
7. *Зинченко Г.П.* Государственная служба и социальная инженерия // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. Выпуск № 1 (январь – март).
8. *Резник Ю.М.* Социальная инженерия: предметная область и границы применения // Социологические исследования. 1994. № 2. С. 87 – 96.
9. *Резник Ю.М.* Формирование институтов гражданского общества: социоинженерный подход // Социологические исследования. 1994. № 10. С. 21 – 40.
10. *Сорокин П.А.* Система социологии. В 2-х т. М.: Наука, 1993. 448 с. : 688 с.

Demina Daria Sergeevna, postgraduate student, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: dyomina.urimp2014@mail.ru.

SOCIAL ENGINEERING AND THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT

Abstract

Author investigates the problem of territorial public self-government in the field of social engineering, defines the approach to realization of measures to transform the territorial public self-government, considers the interaction of social scientists, local governments and citizenry.

Keywords: *territorial public self-government, civil society, social engineering, management consulting, social engineering, social, technology, social institution, local government, management decision, social partnership.*

References

1. Ovcharenko R.K. Vzaimodejstvie naseleniya i organov vlasti// Sovremennye issledovaniya social'nyh problem. 2011. T. 8. № 4.1.
2. Popper K. Otkrytoe obshchestvo i ego vragi: per. s angl. M.: Mezhdunarodnyj fond «Kul'turnaya iniciativa», 1992. T. 2. 528 p.
3. SHugrina E.S., Ivanova K.A. O sostoyanii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii (k 30-letiyu pervyh rossijskih TOS). Specdoklad. M: Izd-vo «Pro-spekt», 2018. 160 p.
4. Nort D. Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovanie ekonomiki. M.: Fond ekonomicheskoj knigi «nachala», 1997. 180 p.
5. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie v malyh gorodah i sel'skih poseleniyah i ego vzaimodejstvie s organami mestnogo samoupravleniya: Sbornik materialov obshcherossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Moskva. 9 iyunya 2017 goda. M.: ITD «Perspektiva», 2017. 174 p.
6. Social'naya inzheneriya. Kurs lekcij / Pod red. Reznika YU.M., SHCHerbiny V.V. M., 1994. 148 p.
7. Zinchenko G.P. Gosudarstvennaya sluzhba i social'naya inzheneriya // Elektronnyj vestnik Rostovskogo social'no-ekonomicheskogo instituta. 2014. Vypusk № 1 (yanvar' – mart).
8. Reznik YU.M. Social'naya inzheneriya: predmetnaya oblast' i granicy primeneniya // Sociologicheskie issledovaniya. 1994. № 2. P. 87 – 96.
9. Reznik YU.M. Formirovanie institutov grazhdanskogo obshchestva: socioinzhenernyj podhod // Sociologicheskie issledovaniya. 1994. № 10. P. 21 – 40.
10. Sorokin P.A. Sistema sociologii. V 2-h t. M.: Nauka, 1993. 448 p. : 688 p.