

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ

DOI: 10.15838/tdi.2024.2.66.2

УДК 352 | ББК 66.3

© Михалко Н.Н.

ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ ВОЛОГДЕ



НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ МИХАЛКО

Вологодский научный центр Российской академии наук

Вологда, Российская Федерация

e-mail: mihalcko.kolya@yandex.ru

ORCID: 0009-0004-3101-4971

Высокий уровень гражданской активности способствует улучшению качества жизни граждан и развитию территории, так как содействует решению социальных, экологических и бытовых проблем «снизу вверх». Гражданская активность представлена множеством различных форм, одна из которых – территориальное общественное самоуправление. История становления данного института началась в 90-е годы. В последние годы территориальное общественное самоуправление становится все более эффективной и значимой формой гражданской активности. Оно объединяет жителей, позволяет им привлекать финансирование для реализации своих инициатив, а также дает возможность принимать активное участие в политической жизни муниципалитета. Актуальность исследования обусловлена значимостью участия населения в деятельности территориального общественного самоуправления при формировании общественных пространств в повседневной жизни граждан. Научная новизна работы заключается в исследовании гражданской активности населения через призму территориального общественного самоуправления с помощью социологического опроса. Цель исследования – выявление уровня осведомленности и заинтересованности населения в деятельности территориального общественного самоуправления с учетом общих трендов гражданского участия населения. Для достижения поставленной цели используются общенаучные методы. Теоретическую базу составила научная литература отечественных и зарубежных исследователей по развитию гражданского общества и территориального общественного самоуправления; эмпирическую базу – данные пилотного социологического опроса жителей города Вологды, посвященного оценке вовлеченности граждан в деятельность территориального общественного самоуправления, а также мониторинг общественного мнения, осуществляемый Вологодским научным центром Российской академии наук. Выявлено, что подавляющее большинство опрошенных знает о деятельности территориального общественного самоуправления. Более половины респондентов получают информацию о его деятельности с помощью социальных сетей и

интернета. Примерно одинаковые доли респондентов (51 и 49% соответственно) желают и не желают принимать участие в его деятельности. В заключение предложены рекомендации по совершенствованию деятельности территориального общественного самоуправления в городском округе «город Вологда».

Территориальное общественное самоуправление, ТОС, гражданская активность, население, вовлеченность.

Введение

В настоящее время тема гражданской активности населения и его участия в развитии территорий продолжает оставаться важной и актуальной. В последние годы органы публичной власти сотрудничают с гражданами, стремясь услышать их мнения и получить обратную связь при разработке программ и проектов. Например, принципы соучастия общества и власти нашли отражение в национальном проекте «Комфортная городская среда», который действует с 2018 года. В Вологодской области в 2015 году был запущен региональный проект «Народный бюджет», способствующий финансированию различных местных инициатив населения, что подчеркивает значимость гражданского участия. При этом гражданская активность выражается в множестве различных форм, одна из которых – территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Важность гражданской активности отмечается на федеральном уровне власти. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию отметил: «...Сегодня деятельные, неравнодушные граждане, социально ориентированные НКО активно участвуют в решении важнейших задач. Именно вовлеченность людей в дела страны и гражданская активность, как и культурные, нравственные, духовные ценности, делают нас единым народом, способным к достижению больших целей...»¹. Эта цитата демонстрирует, что высокая гражданская активность – ключевой фактор, который способствует объединению государства и населения и в итоге содействует развитию муниципалитетов и страны в целом.

Еще с начала так называемого периода «перестройки» начался переход России от советской эпохи к современной действительности. Трансформировались все сферы жизни общества, в том числе институты гражданского участия. В этот период зарождается территориальное общественное самоуправление. Впервые данное понятие было закреплено в Законе СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», что и дало старт развитию названной формы гражданского участия. Подробнее оно описывалось в законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 года, который обозначил ключевые понятия и основы функционирования территориального общественного самоуправления. В Российской Федерации этот термин был закреплен в Законе о местном самоуправлении 1995 и 2003 гг. (Михайлов, 2023).

Кроме того, актуальность исследования проблем территориального общественного самоуправления как формы гражданского участия обусловлено следующими причинами. Во-первых, ТОСы способствуют вовлечению граждан в принятие решений, касающихся их жизни и среды обитания, что приводит к формированию активной гражданской позиции и повышает уровень общественного доверия к власти. Во-вторых, изучение ТОСов помогает выявить проблемы местных сообществ. Граждане, обладая уникальным пониманием своих потребностей и возможностей, способны представить ценные предложения для улучшения жизненных условий. Эффективное взаимодействие местных властей с ТОСами может привести к более точным решениям и высокому качеству

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, март 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42902/page/2>

услуг, направленных на развитие территорий. Знания о практике деятельности ТОСов могут служить основой для обмена опытом между различными сообществами, что создает возможность для внедрения инновационных подходов в решении общих проблем и в долгосрочной перспективе улучшает уровень жизни и сплоченность граждан в рамках территорий.

Исходя из отмеченной значимости территориального общественного самоуправления, необходимо выявить уровень осведомленности и заинтересованности населения в деятельности данного института, учитывая общие тренды гражданского участия населения, что и является целью нашего исследования.

Достижение поставленной цели осуществлялось в два этапа. На первом этапе был проведен анализ общей ситуации, связанной с гражданской активностью, в Вологодской области, в ходе которого были выявлены ключевые барьеры, препятствующие активному вовлечению жителей в общественную жизнь, и основные практики гражданского участия. Второй этап исследования направлен на оценку уровня участия населения в деятельности ТОС с опорой на показатели осведомленности жителей города Вологды о данной форме гражданского участия и заинтересованности в ней.

Информационной базой послужили данные социологических опросов. Применялся вторичный анализ данных мониторинга общественного мнения Вологодской области за 2011–2024 гг., результаты которого отражены в информационно-аналитическом бюллетене «Эффективность государственного управления в оценках населения»² (объем выборки – 1500 респондентов старше 18 лет в Вологодской области, метод – анкетирование по месту жительства, величина ошибки выборки не превышает 3% при доверительном интервале 4–5%). Также автором совместно с МКУ «Центр по работе с

населением» был проведен пилотный опрос. Выборка – стихийная, объем – 232 респондента старше 18 лет, метод – анкетирование посредством заполнения Yandex forms. Временной период – март – май 2024 года. Половозрастная структура респондентов: 83% женщин и 17% мужчин. Наибольшая часть опрошенных находится в возрастной группе от 35 до 50 лет – 41%, молодежь в возрасте от 18 до 24 лет составляет 29% от всех участников опроса, доля респондентов старше 50 лет составляет 19%, от 24 до 35 лет – 16%.

Теоретический обзор

В научном дискурсе исследования территориального общественного самоуправления обретают междисциплинарный характер. Специалисты в области юриспруденции стремятся выявить институциональные и правовые противоречия в функционировании данного института (Мархгейм, Скопенко, 2020). В то же время исследуются механизмы взаимодействия ТОС с органами публичной власти (Ворошилов, 2021; Михайлов, 2023). С экономической точки зрения ТОС рассматривается как активный участник в распределении бюджетных средств (Шаповалова, 2020). Ряд исследований представляет анализ деятельности ТОС на различных территориях – муниципалитет, регион или страна в целом (Соколов, Фролов, 2024).

Согласно действующему законодательству, ТОС – это «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»³,

² Эффективность государственного управления в оценках населения (2024). Вып. 3 (65). Вологда: ВолНЦ РАН. 58 с.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=m487kdihf640761067

то есть форма самоорганизации граждан, проживающих на определенной территории в пределах муниципалитета. К таким территориям относятся микрорайоны, кварталы, улицы, дворы, жилые дома и подъезды. В полномочия данного института входят «вопросы местного значения», что и определяет многогранность его деятельности. При этом деятельность ТОС не охватывает всю территорию муниципалитета, и они не являются государственным учреждением. Его можно рассматривать как форму участия общественности в реализации местного самоуправления. Главная цель деятельности ТОС – эффективная форма реализации инициатив граждан, направленных на улучшение качества жизни на своей территории. Следует отметить, что ТОСы, помимо мероприятий по благоустройству, выполняют ряд разнообразных функций, содействующих развитию территорий и реализации государственной политики. К таким функциям можно отнести улучшение взаимодействия населения с властью, формирование гражданской активности, сохранение культурного наследия и т. д., что подчеркивает значимость данного института⁴. ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Такой организационно-правовой формой в соответствии со статьей 50 Гражданского кодекса Российской Федерации является общественная организация⁵.

Однако, как уже отмечалось ранее, исследователи по-разному раскрывают понятие территориального общественного самоуправления. Политологи чаще всего рассматривают ТОС как элемент гражданского общества, выступающий инструментом систематической (постоянно действующей) непосредственной демократии. В данном случае оно становится площадкой, где граждане напрямую вы-

бирают те или иные проекты на территории, осуществляют диалог с властью через проводимые мероприятия и правотворческую инициативу. Сами же органы государственной власти и местного самоуправления заинтересованы во взаимодействии, так как это позволяет им учесть мнение граждан при планировании и разработке тех или иных проектов. Таким образом, территориальное общественное самоуправление активно участвует в местном самоуправлении, где его главными задачами выступают общественный контроль и выполнение посреднических функций между населением и властью (Секирина, 2011; Чекавинский, Ворошилов, 2015; Безвиконная, 2017; Черкасова, 2019). В своих исследованиях А.Н. Чекавинский и Н.В. Ворошилов приходят к выводу о том, что для эффективного взаимодействия необходимо создать специальный план или программу развития, например по опыту Архангельской области создавать специальные советы по развитию ТОС (Чекавинский, Ворошилов, 2015). Н.В. Ворошилов отмечает, что развитие ТОС позволит разрабатывать стратегии и концепции развития территорий с учетом мнения населения (Ворошилов, 2021). Е.Е. Секирина сравнивает российскую практику деятельности институтов гражданского общества с зарубежной и считает, что для успешного функционирования ТОС в первую очередь нужно повышать гражданскую активность населения, которая неспешно и уверенно осваивает формы непосредственной демократии (Секирина, 2011). Е.В. Безвиконная считает, что проблема взаимодействия органов власти с территориальным общественным самоуправлением заключается в отсутствии налаженных коммуникаций и правовых противоречиях статуса ТОС (Безвиконная, 2017).

С точки зрения экономической значимости территориальное общественное самоуправление выступает в роли актив-

⁴ Официальный сайт МКУ «Центр по работе с населением города Вологды». URL: <https://vologda.gosuslugi.ru/ofitsialno/struktura/podvedomstvennye-administratsii-goroda-vologdy/tsrn/?ysclid=m487m37kse369608421>

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/?ysclid=m487njdgtf970633598

ного участника инициативного бюджетирования. В первую очередь исследователи обращают внимание на деятельность, направленную на благоустройство территорий и решение вопросов местного значения. Однако Н.А. Шаповалова отмечает, что в практике подобного финансирования преобладает именно региональный бюджет, что объясняется ограничением бюджетных возможностей муниципалитетов. Практика муниципального инициативного бюджетирования, как правило, реализуется либо в городах – столицах субъектов, либо в высокобюджетных ресурсных муниципалитетах. Автор подчеркивает, что развитие муниципальных программ хотя и идет «сверху вниз» (т. е. инициатива поступает от органов власти), все же является эффективной формой инициативного бюджетирования, которая активно осваивается все большим количеством муниципалитетов и территориальным общественным самоуправлением. Отмечается, что основной сдерживающий фактор эффективного муниципального инициативного бюджетирования – это недостаточная и устаревшая методология (Шаповалова, 2020).

В социологической науке территориальное общественное самоуправление рассматривается в двух основных направлениях. Во-первых, фокус исследований направлен на выявление социально значимых функций ТОС как формы гражданской активности. Во-вторых, это исследование различных социальных метрик. Так, например, опросы населения позволяют выявить заинтересованность граждан в территориальном общественном самоуправлении, удовлетворенность его работой, а также желание участвовать в его деятельности. Исследователи из Дальневосточного института управления выявили, что в тех районах, где созданы ТОС, активистов почти в два раза больше, чем в домах с управляющими компаниями (УК) или товариществами собственников жилья (ТСЖ). Однако большинство населения не знакомо с деятельностью ТОС, особенно в районах с индивидуальной жилой застройкой. Ключевой проблемой, по мне-

нию авторов, выступает недостаточная информированность населения (Байков и др., 2024).

В работе И.В. Мерсияновой изучена взаимосвязь удовлетворенности жизнью граждан и их активности в «ТОСовском движении». Автором выявлено, что жители охотнее посещают мероприятия, которые организовываются в рамках дома или двора жильцами самостоятельно, чем мероприятия ТОС. Основными препятствиями респонденты назвали нехватку времени, безразличие и индивидуализм. При этом основным потенциальным мотивом выступает возможность материального вознаграждения. В качестве вывода И.В. Мерсиянова говорит о том, что «наличие нерешенных на территории проблем создает только одну из предпосылок для участия россиян в практиках самоорганизации по месту жительства». В то же время активность населения определяется куда большим количеством факторов (материальным благополучием, наличием свободного времени, отношениями с соседями и т. д.) (Мерсиянова, 2011).

В юридических исследованиях тоже можно выделить два основных направления изучения проблем, связанных с деятельностью ТОС. Первое представляет собой анализ законодательной базы ТОС, которая включает в себя не только Конституцию РФ и Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», но и множество других нормативно-правовых актов. Отмечается, что существуют трудности в бюрократических процессах регистрации территориального общественного самоуправления в органах Министерства юстиции и местных администрациях. Имеются некоторые противоречия с Гражданским кодексом (например, возраст участников, т. к. участниками НКО могут быть только совершеннолетние граждане, тогда как быть участником ТОС можно с 16 лет). Исследователи отмечают, что важную роль в регулировании деятельности ТОС играют именно местные правовые акты и региональное законодательство. М.А. Мухин и Л.М. Пахомова про-

анализировали Гражданский кодекс РФ, федеральные законы № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях в Российской Федерации» и выявили, что основное противоречие заключается в регистрационных процедурах, связанных с отнесением ТОС к некоммерческим организациям. Решение проблемы авторами видится в создании отдельного федерального закона о территориальном общественном самоуправлении (Мухин, Пахомова, 2015).

Второе направление рассматривает судебную практику в отношении ТОС. Например, Е.С. Шугрина проанализировала судебные дела в ряде городов России (Киров, Москва, Одинцово, Самара, Волгоград, Барнаул и др.). Результаты ее исследования также демонстрируют проблемы в правовом статусе ТОС и его соотношении с НКО. Так, в ряде городов преобладает форма регистрации ТОС в качестве юридического лица, в других оно может выполнять функции ТСЖ или УК, что является причиной возникновения проблемы разграничения полномочий между ними (Шугрина, 2011).

В контексте рассмотрения форм гражданской активности можно отметить, что территориальное общественное самоуправление в зарубежных странах отличается от российской практики. Ближайшим аналогом ТОС в зарубежной практике выступают местные сообщества, которые объединяются по различным признакам (национальность, социальный статус, профессия и др.). Они могут быть представлены объединениями жителей районов (соседские сообщества в Нью-Йорке), мировым движением арендаторов квартир, национальными объединениями и диаспорами, клубами и т. д. Местные сообщества выступают институтами гражданского общества, которые преследуют более конкретные цели в различных сферах, чаще всего в области защиты прав граждан (De Villiers, 2018). В США активно действуют инструменты инициативного бюджетирования. Однако

их практика диаметрально противоположна российской, т. к. финансирование осуществляется именно на местном уровне и изредка на уровне штатов (в России проекты инициативного бюджетирования реализуются, как правило, на уровне субъекта). При этом чаще всего финансируются проекты НКО, а не территориальных объединений (Martinez Guzman et al., 2024). Итальянский опыт схож с практикой США. Институты гражданского общества в стране представлены обществами, объединенными по социальному, а не территориальному признаку. Например, «Patronto» представляет собой объединение работников и работодателей, «ASGI» – ассоциацию юристов, юридических организаций и ученых (Bonizzoni, Hajer, 2023). Группа ученых из разных стран провели исследование неправительственных организаций в странах с гибридным и авторитарным режимом (к которым они отнесли Россию и Китай). Они отметили, что в подобных странах активно поддерживаются «лояльные» институты гражданского общества, финансирование которых повышает легитимность власти (Toepler et al., 2020). Исследователи из Швеции и Финляндии обращают внимание на то, что в России для ТОС первоочередным выступает именно территориальный признак, который и отличает ТОС от других движений гражданского общества. Авторы приходят к выводу, что ТОС сильно зависят от местной власти и при этом недостаточно взаимодействуют с другими НКО и бизнесом (Ann-Mari, Leo, 2017).

Таким образом, тема гражданской активности населения, в частности территориального общественного самоуправления, изучается с помощью различных подходов, которые, несмотря на принадлежность к разным дисциплинам, связаны друг с другом. В рамках данного исследования применяется социологический подход, позволяющий глубже понять степень информированности и заинтересованности населения в деятельности ТОС и открывающий возможности для анализа мнений и настроений населения.

Результаты исследования

Гражданская активность населения Вологодской области: общий контекст для развития территориального общественного самоуправления

В целом гражданская активность населения играет ключевую роль в развитии территориального общественного самоуправления, способствуя укреплению связей между жителями и местными властями, создавая платформу для совместного решения актуальных проблем развития территории. При этом одним из индикаторов и предпосылкой к эффективному функционированию ТОС выступает оценка населением степени собственного влияния на положение дел в ключевых сферах жизни. Как показывают результаты многолетнего мониторинга общественного мнения, реализуемого ВолНЦ РАН, подавляющая доля

респондентов ощущают свою возможность влияния на положение дел в рамках семьи (87%). При этом данная тенденция сохраняется в течение всего периода 2011–2024 гг. В свою очередь возможность повлиять на состояние дел «в доме, дворе» и «в городе, районе» люди отмечают значительно реже (36 и 11% соответственно). За период с 2011 по 2024 год оценки населения фактически не изменилась (табл. 1).

Среди препятствий для проявления гражданской позиции чаще всего выделяют «привычку надеяться на готовое» (37%) и «безразличие к общим делам» (35%). При этом наблюдается негативная тенденция, т. к. с 2022 года доля таких ответов увеличивается. Показательно, что с 2011 по 2024 год удельный вес патерналистских установок населения возрос на 17 п. п., с 19 до 36%. Для сравнения, такие факторы, как недо-

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, можете ли Вы лично сегодня повлиять на состояние дел...?» в Вологодской области, % от числа опрошенных

Показатель	Год												Изменение (+/-), 2024 год к 2011 году
	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
<i>В Вашей семье</i>													
Да	77,1	77,5	75,7	84,5	84,4	83,1	83,5	83,6	86,3	85,2	84,1	86,5	+9
Нет	12,7	13,2	11,7	8,1	8,7	10,5	8,9	10,0	8,3	9,4	9,9	8,0	-5
Затрудняюсь ответить	10,1	9,3	12,6	7,5	6,9	6,4	7,6	6,4	5,4	5,4	6,0	5,6	-5
<i>У Вас на работе</i>													
Да	50,7	40,9	37,5	39,9	46,1	44,1	41,6	41,5	41,7	42,2	40,7	43,5	-7
Нет	29,6	38,3	40,1	39,7	36,5	35,4	39,4	41,3	42,1	44,1	45,7	42,8	+13
Затрудняюсь ответить	19,7	20,9	22,4	20,4	17,4	20,5	19	17,1	16,1	13,7	13,7	13,7	-6
<i>В Вашем доме, дворе, где Вы живете</i>													
Да	35,6	33,5	35,1	32,9	35,5	36,9	34,9	34,1	34,9	35,9	33,9	36,3	+1
Нет	42,7	47,1	44,3	45,5	44,3	44,5	49,1	48,7	50,5	50,7	50,6	48,2	+6
Затрудняюсь ответить	21,7	19,4	20,6	21,6	20,3	18,6	16	17,2	14,6	13,5	15,5	15,5	-6
<i>В Вашем городе, районе</i>													
Да	12,3	9,4	7,1	7,1	9,8	10,5	7,7	7,7	7,5	7,5	9,5	11,1	-1
Нет	62,1	68,6	68,3	68,9	68,0	69,7	74,4	74,5	76,3	76,1	73,4	71,4	+9
Затрудняюсь ответить	25,7	22,0	24,6	24,1	22,2	19,7	17,9	17,7	16,3	16,4	17,1	17,4	-8
<i>В нашей области</i>													
Да	7,7	4,1	3,7	4,7	4,5	5,9	4,3	4,0	4,1	4,7	6,3	7,8	0
Нет	66,6	73,3	70,9	72,1	72,7	72,9	76,6	77,9	78,9	79,7	76,9	74,3	+8
Затрудняюсь ответить	25,7	22,5	25,3	23,2	22,7	21,2	19,1	18,1	17,0	15,7	16,8	17,8	-8
<i>В стране в целом</i>													
Да	6,6	3,7	3,3	3,9	4,5	5,3	4,0	4,5	4,0	5,2	6,9	7,8	+1
Нет	67,4	73,5	70,3	73,5	72,7	72,8	76,7	77,6	77,9	78,9	76,3	74,5	+7
Затрудняюсь ответить	26,0	22,8	26,4	22,6	22,8	21,9	19,3	17,9	18,1	15,9	16,8	17,7	-8

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН; N = 1500.

Таблица 2. Распределение ответов на вопрос «Какие препятствия Вы считаете главными для проявления людьми своей гражданской позиции?» в Вологодской области, % от числа опрошенных

Показатель	Год												Изменение (+/-), 2024 год к 2011 году
	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Привычка надеяться на готовое, в том числе на власть	19,1	21,9	19,5	19,6	19,1	21,5	24,6	30,4	32,3	31,0	33,5	36,5	+17
Безразличие к общим делам, индивидуализм	26,2	23,5	19,6	24,5	19,5	22,3	29,9	33,0	32,8	31,1	33,9	35,0	+9
Недостаток знаний, некомпетентность	15,2	15,9	15,4	19,7	16,4	17,8	27,5	27,5	28,6	26,7	29,9	31,3	+16
Недостаток времени, чрезмерная занятость	12,3	15,0	14,4	18,5	14,8	17,2	27,3	24,4	25,5	24,9	27,7	30,3	+18
Неверие в возможность оказывать влияние на решения властей	24,3	22,7	21,0	22,3	20,0	21,1	28,1	27,7	27,4	24,8	27,7	26,9	+3
Отсутствие способности к организации	8,3	10,7	9,5	10,9	9,6	13,1	19,2	20,9	23,3	22,4	25,2	26,0	+18
Боязнь наказания, преследований со стороны вышестоящих руководителей, властей, правоохранительных органов	15,9	19,7	11,8	13,2	14,6	13,5	18,7	15,1	15,7	17,3	19,7	17,1	+1
Опасения негативной реакции со стороны окружающих	6,7	7,4	6,5	5,3	5,9	6,9	12	12,2	12,6	10,6	13,2	12,5	+6
Другое	0,6	0,2	0,1	0,3	0,4	1,5	0,4	0,3	0,1	0,2	0,3	0,4	0
Затрудняюсь ответить	27,3	29,9	35,1	35,3	37,0	29,7	29	27,5	28,9	29,9	22,3	24,6	-3

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН; N = 1500.

статок знаний (31%) и времени (30%), которые могут быть скорректированы управленческим воздействием, реже отмечаются в качестве препятствий (табл. 2).

Распределение мнений жителей г. Вологды свидетельствует о том, что основной формой участия в общественной и политической жизни за весь период измерений оставалось участие в выборах. При этом в 2020 году по сравнению с 2011 годом доля респондентов, которые голосовали на выборах, увеличилась на 11 п. п. (с 48 до 59%). Следующие по распространенности две формы активности, которые заслуживают особого внимания – «коллективное благоустройство, субботники» и «работа ТСЖ, домового комитета, ТОС, совета дома, совета самоуправления». Они являются формами «низовой» гражданской активности, которые инициируют сами граждане. Однако за весь анализируемый период они значи-

тельно уступали участию в выборах (31 и 18%). При этом с 2011 по 2020 год наблюдается рост вовлеченности жителей в практики коллективного благоустройства с 11 до 31% (на 20 п. п.), в работу структур, связанных с самоуправлением по месту жительства, с 9 до 18% (на 9 п. п.), что подчеркивает наличие потенциала для развития территориального общественного самоуправления (табл. 3).

Подводя итоги вышесказанного, можно отметить, что в Вологодской области (в городе Вологде в частности) наблюдается ряд как положительных, так и отрицательных тенденций. С каждым годом все больше людей проявляют гражданскую активность, однако чаще всего она ограничивается мероприятиями, организуемыми государством (например, выборы). Формы гражданского участия, реализуе-

Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «В каких мероприятиях общественной и политической жизни Вам приходилось участвовать в прошлом году?» в г. Вологде, % от числа опрошенных

Мероприятие	Год									Изменение (+/-), 2020 год к 2011 году
	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Выборы	47,7	59,5	28,1	54,2	28,4	49,9	42,3	49,1	59,3	+11
Коллективное благоустройство, субботники	10,9	16,0	20,0	22,9	22,7	25,3	18,8	25,4	31,4	+20
Работа ТСЖ, домового комитета, ТОС, совета дома, совета самоуправления	8,6	11,0	14,0	12,7	11,2	12,2	12,0	14,6	18,4	+10
Сбор пожертвований, средств, вещей для нуждающихся	4	7,7	8,6	8,7	9,7	11,4	8,5	9,8	10,3	+6
Подписание петиций, обращений в органы власти	4,6	3,6	3,6	4,6	3,7	7,1	6,3	8,1	7,6	+3
Проведение избирательной компании	7,5	7,4	2,9	2,5	2,0	4,8	4,8	4,3	5,4	-2
Деятельность общественных организаций	3,7	3,3	3,6	4,1	2,2	3,8	3,3	2,8	2,9	-1
Деятельность профсоюзных организаций	2,9	4,1	4,9	5,6	3	3	2	3	2,5	0
Митинги, демонстрации, пикеты	12,1	4,1	2,1	1,5	2,5	4,1	0,8	1,3	2,2	-10
Деятельность политических партий	1,7	1,4	1,6	0,8	1,7	2,3	1	0,8	2	0
Забастовки	1,1	0,6	0,8	0,3	1,5	1,3	0,0	0,0	0,5	-1
Деятельность религиозных организаций	0,9	0,8	0,8	1,3	1,2	1,0	0,3	1,0	0,0	-1
Другое	1,4	0,3	0,0	0,8	0,5	0,3	0	0,3	0	-1
Ни в чем подобном не участвовал	33,3	28,7	45,5	30,5	48,4	31,4	41,8	38	27,5	-6

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН; N = 1500.

мые самостоятельно общественностью, не обладают такой же популярностью у населения. Однако за анализируемый период (2011–2024 гг.) доля жителей, участвующих в практиках благоустройства своего места жительства увеличилась. При этом население в большей степени продолжает ощущать свое влияние в рамках семьи, по-прежнему не более 8–11% респондентов говорят о том, что могут лично повлиять на ситуацию в городе, регионе, стране. В свою очередь институт территориального общественного самоуправления является организационным инструментом развития

гражданского участия и решения проблем локальных территорий. Представляется, что развитие ТОС будет способствовать преодолению препятствий для проявления гражданской активности, в частности управляемых факторов.

Оценка уровня вовлеченности граждан в деятельность ТОС (на примере г. Вологды)

Представим краткую характеристику функционирования ТОС в г. Вологде. ТОС взаимодействует с органами публичной власти через муниципальное казенное учреждение «Центр по работе с населением», где осуществляется прием граждан, прово-

дятся слушания и «мобильные приемные», организуются встречи и мероприятия с органами власти, ведется информационная и образовательная работа с ТОС⁶.

Первый ТОС в городе Вологде (ТОС «Завокзальный») был создан в 2008 году. На 2024 год в Вологде зарегистрированы и действуют 33 ТОС. Они охватывают как по территории, так и в отношении населения большую часть города. Постоянный состав участников ТОС на 2023 год составляет 736 активистов (сотрудники и члены комитетов ТОС), что почти в два раза больше, чем в прошлом году – 358 активистов⁷.

Помимо проектов региональных и муниципальных властей (региональный проект «Народный бюджет» и муниципальный проект «Народный бюджет – ТОС»), ТОСы реализуют множество собственных программ, участвуют в федеральных конкурсах. В 2022 году ТОСы г. Вологды приняли участие в федеральном конкурсе «Лучший дом. Лучший двор», организованном партией «Единая Россия». В 2023 году они продолжили активно участвовать в городских проектах «Цветущий город», «Цветущий зимний город», «Чистые игры» и т. д.

В рамках мероприятий по развитию территорий города следует отметить активную работу ТОС на всех этапах реализации федеральной программы «Комфортная городская среда». В ходе разработки проектов благоустройства общественных территорий (бульвар Пирогова, Рождественский парк, Осановская роща, Затоновский пляж, пл. Революции, парк Мира) совместно с Лабораторией развития городской среды были организованы сбор предложений и общественные обсуждения. Принять участие в обсуждении мог любой житель, так как осуществлялась онлайн-трансляция мероприятий. В голосовании по отбору общественных пространств в 2021 году приняли участие более 40 тыс. вологжан, в 2022 году – 42981 человек.

Актив ТОС совместно с общественными объединениями при поддержке Администрации города Вологды и депутатского корпуса Городской Думы проводит социально значимые мероприятия, направленные на вовлечение населения в решение вопросов местного значения: организация культурно-досугового отдыха вологжан, благоустройство территории, патриотическое воспитание граждан, развитие творческого потенциала жителей города, привлечение к занятиям массовыми видами спорта⁸.

Однако, чтобы профинансировать проект, организовать мероприятие и поучаствовать в конкурсе, должна поступить инициатива от населения. В связи с этим в организации деятельности ТОС важный аспект составляют активность населения и его заинтересованность в развитии территории.

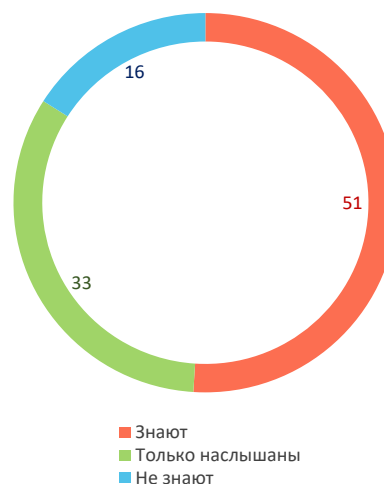


Рис. 1. Уровень информированности населения о деятельности ТОС, % от числа опрошенных

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН.

По данным проведенного пилотного опроса в г. Вологде наблюдается достаточно высокий уровень информированности населения: более половины респондентов (51%)

⁶ Официальный сайт МКУ «Центр по работе с населением города Вологды». URL: <https://volgodda.gosuslugi.ru/ofitsialno/struktura/podvedomstvennye-administratsii-goroda-vologdy/tsrn/?ysclid=m487m37kse369608421>

⁷ МКУ «Центр по работе с населением»: Об исполнении решения Вологодской городской Думы от 30 сентября 2011 г. № 770 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Вологда», отчетный период 2023 года.

⁸ Там же.

знают о ТОС, 33% слышали о нем, 16% ничего не знают о ТОС. Т. е. 84%, как минимум, слышали о данном институте (рис. 1).

Основным источником информации о деятельности ТОС для большинства опрошенных (54%) являются социальные сети и интернет. Однако, как показывают результаты исследования, существенное место в распространении информации занимает так называемое «сарафанное радио»: доля респондентов, которые знают о ТОС от соседей и знакомых, составляет 19%. Следует отметить, что передаваемая таким образом информация может искажаться, подаваться субъективно. Через активистов и волонтеров знают о ТОС 16% респондентов. Остальные варианты не набирают и десятой части от ответов участников опроса (рис. 2). Например, доля респондентов, которые получают информацию о деятельности ТОС через традиционные СМИ, составляет только 3%.

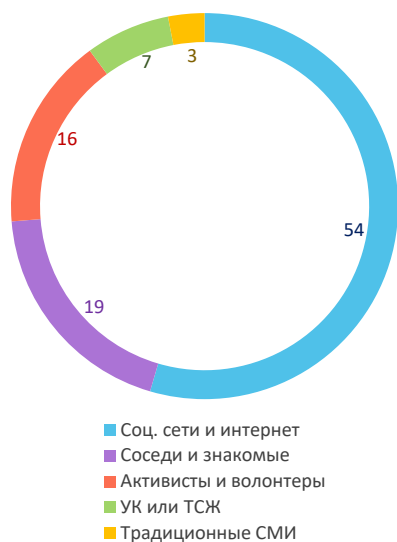


Рис. 2. Источники получения информации о деятельности ТОС, % от числа опрошенных

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН.

В ходе исследования выявлено, что доля респондентов, готовых принимать участие в мероприятиях ТОС, примерно соответствует удельному весу тех, кто придерживается противоположного мнения (51 и 49% соответственно).

В качестве потенциальных мотивов участия в деятельности территориального общественного самоуправления респонденты выделяют личностный рост и саморазвитие (33%). Немалая доля опрошенных отмечает, что материальное вознаграждение и возможность стать частью коллектива (по 28% каждый) также могут сподвигнуть их на участие в мероприятиях ТОС (рис. 3).

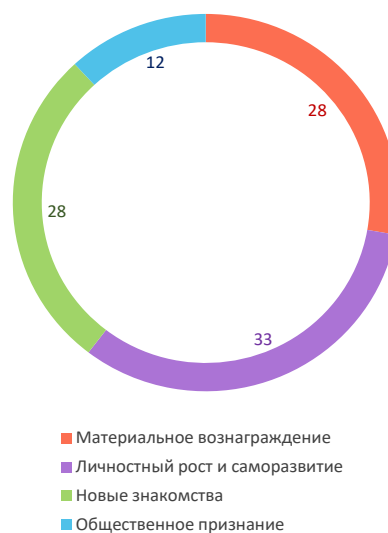


Рис. 3. Потенциальные мотивы участия населения в деятельности ТОС, % от числа опрошенных

Источник: Мониторинг общественного мнения ВолНЦ РАН.

Таким образом, функционирование территориального общественного самоуправления в г. Вологде открывает новые возможности для активного участия граждан в жизни своего города. Социально значимые мероприятия, организуемые с поддержкой муниципального управления, позволяют населению участвовать в решении местных вопросов. Несмотря на высокий уровень осведомленности населения о ТОС, важно продолжать работу по распространению информации. Социальные сети играют в этом ключевую роль, однако необходимо также развивать альтернативные каналы, чтобы минимизировать искажение информации, распространяемой посредством «сарафанного радио». Это способствует более полному пониманию задач и возможностей, которые открывает участие в общественных инициативах.

Заключение

Стимулирование гражданского участия является востребованным подходом, который играет значительную роль в процессе социально-экономического развития территорий. Выявлено, что в Вологде и Вологодской области наблюдается положительная тенденция в вовлеченности жителей в различные практики гражданского участия. В частности, с 2011 по 2024 год доля тех, кто отвечает «ни в чем подобном не участвовал», сократилась с 33 до 27%.

Установлена положительная динамика вовлеченности населения в деятельность ТОС (рассматривается в исследовании как форма гражданского участия) по данным отчетов муниципального учреждения «Центр по работе с населением города Вологды» (с 358 активистов в 2022 году до 736 в 2023 году). Однако, как показывают данные опроса, менее половины респондентов готовы принять участие в деятельности ТОС. В качестве основных мотивов участия выступают возможности для личностного роста и саморазвития. При этом отмечается высокий уровень информированности о работе ТОС.

Перспективным направлением по улучшению деятельности ТОС является расши-

рение источников получения информации, что повысит вовлеченность населения. Можно предположить, что деятельность ТОС недостаточно освещается на телевидении, радио или в газетах. Анализ отчетов «Центра по работе с населением» показывает, что информационное обеспечение связано преимущественно с интернет-пространством. Однако использование других информационных каналов (в особенности традиционных СМИ) будет способствовать популяризации данного института. Для успешного развития ТОС в Вологде видится необходимым развитие партнерских взаимоотношений не только с органами власти, но и с бизнесом, ТСЖ, управляющими компаниями, некоммерческими организациями. Стимулирование создания ТОСов позволит повысить уровень информированности населения и его вовлеченности в их деятельность. Кроме того, образовательные программы, направленные на повышение правовой грамотности и информированности населения, а также использование цифровых платформ для обсуждения общественных вопросов будут способствовать активизации гражданского участия как в городе, так и в регионе.

ЛИТЕРАТУРА

- Байков Н.М., Березутский Ю.В., Ермошкина Е.Н., Митрофанов Д.В. (2024). Концепт вовлеченности жителей города в территориальное общественное самоуправление по месту жительства: социологический анализ // *Власть*. № 1. С. 106.
- Безвиконная Е.В. (2017). Муниципальная власть как актор социально-политического взаимодействия с территориальным общественным самоуправлением (на материалах практик городских округов) // *Вестник Омского университета*. Сер.: Исторические науки. № 3. С. 435-444.
- Ворошилов Н. В. (2021) Местное самоуправление в регионе: оценка ситуации и перспективы развития // *Вопросы территориального развития*. Т. 9. № 2. С. 2.
- Мархгейм М.В., Скопенко О.Р. (2020). Территориальное общественное самоуправление: дефекты формализации и функционирования // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 3 (118). С. 82–85.
- Мерсиянова И.В. (2011). Территориальное общественное самоуправление и предпосылки участия в нем населения // *Местное право*. № 4. С. 31–44.
- Михайлов С.Е. (2023). Актуальный взгляд на территориальное общественное самоуправление // *Вестник РУК*. № 2 (52).
- Мухин М.А., Пахомова Л.М. (2015). Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия // *Ars Administrandi*. № 2. С. 168–178.
- Мухин М.А., Урасова А.А. (2016). Территориальное общественное самоуправление как механизм развития территории в современных условиях // *Ars Administrandi*. № 2. С. 117–127.

- Секирина Е.Е. (2011). Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии (российские реалии и мировой опыт) // Гуманитарные и социальные науки. № 6. С. 259–273.
- Соколов А.В., Фролов А.А. (2024). Практики низовой гражданской активности в Ярославской области: проблемы и результаты реализации // Регионоведение. Т. 32. № 3. С. 463–483.
- Чекавинский А.Н., Ворошилов Н.В. (2015). Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 6 (42). С. 153–168. DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9
- Черкасова М.А. (2019). Реализация принципов местного самоуправления через повышение гражданской активности в территориальном общественном самоуправлении // Муниципальная академия. № 3. С. 113–118.
- Шаповалова Н.А. (2020). Муниципальные практики инициативного бюджетирования: характеристика и механизмы поддержки // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Сер. 1: Экономика и управление. № 4 (35). С. 24–38.
- Шугрина Е.С. (2011). Отдельные вопросы территориального общественного самоуправления в материалах судебной практики // Местное право. № 4. С. 17–30.
- Ann-Mari S., Leo G. (2017). Policy implementation and initiatives in Russia: A local perspective. *Laboratorium*, 3, 70–81.
- Bonizzoni P., Hajer M. (2023). Civil society actors and the 2020 Italian amnesty: Bordering to deborder? *Journal of Intercultural Studies*, 4 (1), 44–60.
- De Villiers B. (2018). Community government for cultural minorities-thinking beyond «territory» as a prerequisite for self-government. *International Journal on Minority and Group Rights*, 25 (4), 561–590.
- Martinez Guzman J.P., Jordan M.M., Joyce P.G. (2024). Towards inclusive public administration systems: Public budgeting from the perspective of critical race theory. *Public Administration*, 102 (3), 797–814.
- Toepler S., Zimmer A., Frohlich C., Obuch K. (2020). The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31, 649–662.
- Žuk P., Žuk P. (2022). Civic energy and the traditions of the idea of civil society: Dilemmas, frames and discussions. *Energy Research & Social Science*, 92.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Николай Николаевич Михалко – лаборант-исследователь, Вологодский научный центр Российской академии наук (Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: mihalcko.kolya@yandex.ru)

Mikhalko N.N.

POPULATION INVOLVEMENT IN TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN VOLOGDA

A high level of civic engagement contributes to improving the citizens' quality of life and territorial development, as it contributes to solving social, environmental and household problems from the bottom up. Active civic participation includes many different forms, one of which is territorial public self-government (TPS). This institute begins the history of its formation in the 90s and is dynamically developing at the present time. TPS has become an increasingly effective and meaningful type of civic engagement in recent years. It unites residents, allows them to attract funding for the implementation of their initiatives, and also gives them the opportunity to take an active part in the municipality's political life. The relevance of the study is due to the importance of public participation in TPS activities in the formation of public spaces in the

daily lives of citizens. The scientific novelty of the work lies in the study of civil activity through the prism of territorial public self-government using a sociological survey. The aim of the study is to identify the awareness and interest of Vologda residents in TPS activities. We use general scientific methods and a sociological survey to achieve this goal. The theoretical basis of the research was the scientific literature of Russian and foreign researchers on the development of civil society and TPS. The empirical base of the study was made up of data from a sociological survey of Vologda residents devoted to assessing the involvement of citizens in the activities of TPS, as well as monitoring public opinion of the National Research Center of the Russian Academy of Sciences. We revealed that among the respondents, the vast majority knows about the activities of territorial public self-government. More than half of the respondents receive information about TPS activities through social networks and the Internet. We concluded that approximately the same proportion of respondents (51% and 49%, respectively) are willing and unwilling to participate in TPS activities. In conclusion, we proposed recommendations to improve the activities of territorial public self-government in the Vologda City urban district.

Territorial public self-government, CBT, civic participation, population, involvement.

REFERENCES

- Ann-Mari S., Leo G. (2017). Policy implementation and initiatives in Russia: A local perspective. *Laboratorium*, 3, 70–81.
- Baikov N.M., Berezutskii Yu.V., Ermoshkina E.N., Mitrofanov D.V. (2024). The concept of involvement of city residents in territorial public self-government at the place of residence: Sociological analysis. *Vlast'*, 1, 106 (in Russian).
- Bezvikonnaya E.V. (2017). The municipal authority as an actor of socio-political interaction with territorial public self-government (on the material practices of urban districts). *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Istoricheskie nauki*, 3, 435–444 (in Russian).
- Bonizzoni P., Hajer M. (2023). Civil society actors and the 2020 Italian amnesty: Bordering to deborder? *Journal of Intercultural Studies*, 4(1), 44–60.
- Chekavinskii A.N., Voroshilov N.V. (2015). Territorial public self-government as a development institution at the municipal level. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*=*Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 6(42), 153–168. DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9 (in Russian).
- Cherkasova M.A. (2019). Implementation of the principles of local self-governance through increased civic engagement in territorial public self-governance. *Munitsipal'naya akademiya*, 3, 113–118 (in Russian).
- De Villiers B. (2018). Community government for cultural minorities-thinking beyond “territory” as a prerequisite for self-government. *International Journal on Minority and Group Rights*, 25(4), 561–590.
- Markhgeim M.V., Skopenko O.R. (2020). Territorial public self-government: Defects of formalization and functioning. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie*, 3(118), 82–85 (in Russian).
- Martinez Guzman J.P., Jordan M.M., Joyce P.G. (2024). Towards inclusive public administration systems: Public budgeting from the perspective of critical race theory. *Public Administration*, 102(3), 797–814.
- Mersiyanova I.V. (2011). Territorial public self-government and prerequisites for public participation in it. *Mestnoe pravo*, 4, 31–44 (in Russian).
- Mikhailov S.E. (2023). Current view on territorial public self-government. *Vestnik RUK*, 2(52) (in Russian).
- Mukhin M.A., Pakhomova L.M. (2015). Territorial public self-government: Institutional and legal contradictions. *Ars Administrandi*, 2, 168–178 (in Russian).
- Mukhin M.A., Urasova A.A. (2016). Territorial public self-government as a mechanism of territory development in modern conditions. *Ars Administrandi*, 2, 117–127 (in Russian).
- Sekirina E.E. (2011). Territorial public self-government as a form of direct democracy (Russian realities and world experience). *Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, 6, 259–273 (in Russian).
- Shapovalova N.A. (2020). Municipal practices of initiative budgeting: Characterization and support mechanisms. *Vestnik Moskovskogo universiteta im. S.Yu. Vitte. Ser. 1: Ekonomika i upravlenie*, 4(35), 24–38 (in Russian).

- Shugrina E.S. (2011). Certain issues of territorial public self-government in the materials of judicial practice. *Mestnoe pravo*, 4, 17–30 (in Russian).
- Sokolov A.V., Frolov A.A. (2024). Practices of grassroots civic engagement in the Yaroslavl region: Problems and results of implementation. *Regionologiya*, 32(3), 463–483 (in Russian).
- Toepler S., Zimmer A., Frohlich C., Obuch K. (2020). The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31, 649–662.
- Voroshilov N.V. (2021) Local self-governance in the region: Situation assessment and development prospects. *Voprosy territorial'nogo razvitiya=Territorial Development Issues*, 9(2), 2 (in Russian).
- Žuk P., Žuk P. (2022). Civic energy and the traditions of the idea of civil society: Dilemmas, frames and discussions. *Energy Research & Social Science*, 92.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nikolai N. Mikhalko – research assistant, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: mihalcko.kolya@yandex.ru)