

УДК 352/354

Рой О. М.
Roy O. M.

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ВОЗМОЖНОСТИ ЛИКВИДАЦИИ ИЛИ НЕИСЧЕРПАННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**

**TERRITORIAL PUBLIC SELF-ADMINISTRATION:
OPPORTUNITIES OF LIQUIDATION OR UNRESPONSIBLE OPPORTUNITIES**

В статье проводится анализ состояния системы территориального общественного самоуправления на современном этапе реализации муниципальной реформы в России, выявляются ключевые проблемы этого института, а также определяются пути повышения его роли в развитии местного самоуправления в стране.

In the paper the system state of territorial public self-administration at the modern stage of the municipal reform implementing in Russia is analyzed, the key issues of this institution and also the ways to enhance its role in the development of local authorities within the country are identified.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, органы местного самоуправления, Омск, соседские общины, муниципальная реформа.

Keywords: territorial public self-administration, local authorities, Omsk, neighboring communities, municipal reform.

Кризисные тенденции в развитии местного самоуправления, проявившиеся в существенном сокращении роли местной власти в принятии общественно значимых решений, по-видимому, добрались и до территориального общественного самоуправления (далее – ТОС). Суммы отчислений из небольших местных бюджетов, выделяемые на развитие территориального самоуправления, в некоторых регионах стали вызывать активное неприятие со стороны депутатского корпуса, предпочитающего передачу этих средств на цели, с их точки зрения, куда более актуальные. Давление становится еще более значительным, если в этот процесс втягивается прокуратура. Так, в г. Омске, в канун 25-летнего юбилея комитетов территориального самоуправления (далее – КТОС), прокуратура выяснила, что 80 % средств, направляемых на территориальное общественное самоуправление, расходуется на зарплаты председателям КТОСов, премии активистам и подарки. Представителями прокуратуры было отмечено отсутствие сведений о том, кому дарились эти подарки и на каких мероприятиях, что свидетельствует о том, что в КТОСах нет четкой оценки оплаты работников.

На начало 2017 г. в Омске насчитывается 76 КТОСов, включающих в свой состав 1 200 чел. Кроме них в систему ТОС входит 2 928 старших по домам, 436 квартальных комитетов, в которых занято 1 085 чел. и 228 чел., представленных в 76 ревизионных комиссиях этого института. Общее количество активистов ТОС, включая участников общественных формирований, работающих при КТОС, составило 32 150 чел. В 2016 г. на их деятельность было потрачено 49 млн руб. средств муниципального бюджета, основную долю которых составила заработная плата руководителей этих организаций, освобожденных специалистов и налоги.

В тоже время результаты работы этой организации оказались весьма заметными для развития города. По официальным данным отчетов, мероприятия, проводимые КТОС, позволили привлечь 366 850 чел., что составляет почти треть населения города. Значительная часть работ вообще прошла вне официальных отчетов, поскольку эту деятельность сложно формализовать. Так, по некоторым косвенным признакам, мероприятия ТОС получили до-

статочное широкое оповещение по показателям посещаемости сайта «КТОСы Омска», составившей 96 185 чел. и количеству устных и письменных обращений, поступивших в КТОС – 32 429 обращений.

Заседание городского совета, состоявшееся по результатам расследования прокуратуры, проходило под аккомпанемент призывов к прекращению финансирования КТОСов и перераспределению сэкономленных ресурсов на более полезные цели. Дополняли градус нетерпения средства массовой информации, опирающиеся на экспресс-опросы, по результатам которых было выявлено, что большинство респондентов ничего не знают об этой форме самоорганизации и никогда не получали от нее никакой помощи. Главным предметом недовольства большинства опрошенных было участие КТОСов в политических компаниях, как правило, на стороне действующего мэра, что рассматривалось оппозиционными партиями как откровенный подкуп избирателей и свидетельство нецелевого использования бюджетных ресурсов. Все это ставит ряд серьезных вопросов в отношении целесообразности данного института и его реальной роли в развитии местного самоуправления в России.

Роль территориального общественного самоуправления в развитии современного общества

События в г. Омске можно рассматривать как логическое следствие всего того, что происходит с местным самоуправлением в России в последние годы. Кроме того, в судьбе этого института находят выражение все те недоработки, которые сопровождают процесс вовлечения граждан в решении вопросов местного значения. Возникновение этой ситуации вполне прогнозировалось и вряд ли может оцениваться как неожиданное.

Появление института территориального самоуправления было связано с необходимостью организации тесных взаимоотношений муниципальной власти с населением в период внедрения рыночных отношений в коммунальную сферу. Только с 1992 по 1996 гг. доля расходов домохозяйств на оплату коммунальных услуг увеличилась в 15 раз! [3, с. 28]. В этих условиях было очень важно наладить систему оперативного реагирования на возможные проблемы, связанные с ритмичностью предоставления коммунальных услуг, особенно с учетом подготовки системы ЖКХ к зимним условиям. В итоге этот институт полностью оправдал себя, став реальным сподвижником муниципальной власти в решении, пожалуй, самой трудной проблемы на местном уровне. Во многих регионах страны органы ТОС помогали населению разбираться в оформлении платежных документов на оплату жилищных и коммунальных услуг, налаживали взаимодействие граждан и их объединений с ресурсоснабжающими организациями и органами власти, проводили мониторинг ситуации и составляли списки граждан, рассчитывающих на получение адресной социальной помощи.

В дальнейшем функции ТОС стали расширяться, а в некоторых регионах этот институт даже стал получать делегированные муниципальные полномочия, в т. ч. и по отводу земель. Организации ТОС проводили активную деятельность в области социальной политики администрации городов, проведения праздников, обустройства дворовых площадок и др. Большую роль институт ТОС играл и в сфере благоустройства территории и оповещения населения по вопросам, имеющим общественный интерес.

Однако, бюджетные трудности органов местного самоуправления, обострившиеся к концу нулевых годов, сказались и на системе ТОС. Недофинансирование должно было пробудить инициативу представителей ТОС в привлечении дополнительных ресурсов, выстраивании более активных отношений с предпринимателями и политическими партиями. Но социальный состав ТОС не был готов к новым условиям работы. Так, в 2013 г. в г. Омске высшим образованием среди председателей КТОС обладало только 67 % человек. Около 50 % председателей КТОС работали в данной должности менее 3 лет. А опытом работы свыше 10 лет располагало чуть более 13 %. Среди председателей КТОС преобладают женщины (88 %). А средний возраст председателей КТОС в 2013 г. составил 50 лет [2]. Низкий социальный статус комитетов ТОС, полная зависимость от администрации, необходимость работы с

населением из групп риска, не способствовали привлечению в эти организации креативных и нестандартных общественных лидеров.

Принятие ряда поправочных законов по реформированию местного самоуправления в период 2014–2015 гг. существенно изменило положение органов местного самоуправления в политической системе современного российского общества. Наиболее значимым фактором этих изменений следует рассматривать принятие во многих регионах законов, направленных на отмену прямых выборов главы местного самоуправления в крупных городах, и использование модели наемного сити-менеджера, фактически отбираемого на эту должность региональной властью, и не имеющего никакой ответственности перед горожанами. Таким образом, население крупных городов теряет право на возможность самостоятельного формирования структуры власти, дарованное ему конституцией страны. В этих условиях победивший в конкурсе глава исполнительной власти местного самоуправления в условиях обозначившихся противоречий между интересами региональными и жителей крупных городов вряд ли будет отстаивать городские интересы, реальную недооценку которых иллюстрируют неопровержимые математические факты, проиллюстрированные на примере Омской области:

1. В Омской области до 90 % доходов областного бюджета обеспечивают предприятия областного центра, тогда как бюджет г. Омска, по сравнению с областным, меньше в 5 раз (13 млрд руб. против 68 млрд руб.).

2. Больше половины населения Омской области проживает в областном центре, и поэтому бюджетная обеспеченность жителей областной столицы значительно ниже, чем селян.

Конечно, можно принять во внимание дополнительные расходы областного бюджета, приходящиеся на нужды областной столицы, но факт оторванности жителей областного центра от системы власти оспорить достаточно трудно, как и политическое недоверие главы региона к главе местного самоуправления самого крупного в регионе муниципалитета. В этих условиях территориальное общественное самоуправление законодательно остается чуть ли не единственным оставшимся институтом, ориентированным исключительно на обслуживание населения, проживающего на локальных участках городской территории.

В соответствии с 27 статьей № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», территориальным общественным самоуправлением является самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. Наделение законом института общественного самоуправления статусом общественной организации, юридического лица – позволяет органам ТОС заключать хозяйственные договоры с другими юридическими лицами: принимать на свой баланс имущество, получать кредиты и ссуды, приобретать акции предприятий и пр. Однако реальное существование этого института сегодня свидетельствует об отсутствии возможности это право реализовать. Комитеты территориального самоуправления в г. Омске, как и их коллеги во многих других городах России, все свои доходы получают из муниципальной казны, и поэтому своими реальными правами пользуются в ограниченной степени.

Современный этап в развитии ТОС

Анализ ситуации на уровне конкретных организаций ТОС позволяет говорить о значительном объеме работ, которые проводятся на подведомственных территориях. Участие общественных организаций в вывозе снега, проведении субботников и санитарной очистке общественных зон позволяет поддерживать в городах чистоту и порядок. Активисты ТОС не дают населению замкнуться и обособиться в своих дворах, иницируя мероприятия, способствующие интенсивным коммуникациям в границах жилых районов и микрорайонов. Но сфера охвата инициатив ТОС ограничена достаточно узкой прослойкой населения, большинство которого представляют люди, не занятые в производстве, и проводящие большую часть своего времени в своем дворе. Большую часть этой группы людей составляют пенсионеры и домохозяйки, на которых большей частью и направлена деятельность этого институ-

та. Большинство жителей многоквартирных домов, работающих преимущественно в других районах, имеют слабое представление о деятельности своих КТОСов.

Анализ работы органов ТОС свидетельствует о недостаточной подготовленности их руководителей показывать результаты своей работы. Деятельность этой организации является слабоструктурированной и не всегда позволяет выявлять жесткую связь по типу «затраты – результат». В тоже время и бюджетные средства, выделяемые на эти организации, не имеют четких индикаторов, позволяющих определять строгую зависимость между инвестированием форм общественной организации и полученных результатов, в особенности, если речь идет о результативности общественной пользы.

Авторитет любой общественной организации измеряется объемом помощи, которую она может оказать людям. Как правило, большинство общественных организаций либо само-окупаемы, либо работают по грантам. Организации, представляющие ТОС, не относятся ни к одной из категорий. Они полностью зависят от бюджета и осуществляют свои функции строго в соответствии с предписаниями, которые для них определяют органы исполнительной муниципальной власти. Был короткий период в развитии ТОС, когда они получали гранты, но в настоящее время этот источник почти иссяк.

Не содействует авторитету ТОС и система территориальной организации этого института. В России организации ТОС, как правило, сформированы на уровне микрорайонов, тогда как основная часть коммуникаций по вопросам местного значения приходится на более мелкие участки (дворы и кварталы). Сама система свободной планировки домов, превратившая дворы отдельных многоэтажных домов в зоны транзитного транспорта, заставила жителей этих домов объединяться для огораживания дома, вне всякого контакта с местным ТОС. А неспособность организаций ТОС воспрепятствовать уплотнительной застройке и вовсе лишала эту организацию какого-либо авторитета у протестующего населения. Не замечены были и активисты ТОС среди протестующих против массовой вырубке городских деревьев. В этих условиях актуальным является вопрос о перспективах существования этого института и его роли в развитии местного самоуправления.

Соседские сообщества

Определенным эквивалентом системы территориального самоуправления в западных странах являются соседские сообщества, переводимые с английского термина *neighbourhood unit*. Несмотря на американские корни, значение соседских сообществ получило распространение и в европейских странах, где были сформированы основы общественных коммуникаций на микроуровне. Роль соседских общин наиболее наглядно раскрыл американский планировщик Кларенс Артур Перри, который к тому же попытался внедрить эту схему в некоторых районах Нью-Йорка. В своем проекте Перри призывал к созданию локальных жилых участков, сконцентрированных вокруг школ, вместимость которых коррелировалась с численностью населения в районе и его площадью. Границы соседского сообщества должны быть расположены таким образом, чтобы избавить детей школьного возраста от необходимости ежедневно пересекать магистральные городские улицы. В тоже время обеспечение безопасной пешеходной доступности школ обуславливало местоположение школы в самом центре микрорайона при максимальном радиусе обслуживания в полмили (т. е. 800 м). Таким образом, кроме своей основной функции школы могут выполнять и другие общественные функции, в т. ч. по налаживанию коммуникативных связей внутри поселения. Линии пешеходных маршрутов полностью исключают пересечение с оживленными трассами и компактно связывают жилые дома с общественными зданиями и остановками городского транспорта [1].

Идея К. Перри актуализирует роль соседских сообществ в структуре расселения современного города. По мнению видного российского специалиста Е. С. Шоминой, «соседское сообщество – более компактная часть местного, отличающаяся ...помимо пространственного охвата (масштаба) иным диапазоном интересов, объединяющих людей». В тоже время, про-

должает эксперт, «соседское сообщество несводимо к ТОС и ТОС не обязательно является целью для соседского сообщества» [4, с. 96]. С мнением Е. С. Шоминой трудно не согласиться, поскольку оба института решают хоть и схожие, но все-таки разные задачи, вызванные различиями в их пространственной локализации. Если соседства локализуются в пределах многоквартирного дома или двора, то площадь обслуживания ТОС более обширна.

В настоящее время в России роль соседских сообществ крайне незначительна, что вызвано, в первую очередь, низкой степенью самоорганизации жителей по месту жительства и неспособностью самоорганизуемых общин влиять на принятие важных административных решений. Вследствие законодательной поддержки ТОС остается самой близкой жителям-соседям организацией, способной реально решать их интересы.

Пути повышения роли ТОС в развитии современного российского общества

Анализ развития местного самоуправления в последние годы показал, что по своей природе органы муниципальной власти некритично копируют технологии, используемые вышестоящими уровнями государственной власти, забывая, что органы местного самоуправления имеют совершенно иное предназначение и должны ориентироваться на отличные от государственной власти приоритеты. Одним из таких приоритетов является тесное взаимодействие органа публичной власти с общественными организациями, результатом которого может стать обширный перечень муниципальных услуг, обеспечивающих комфортные условия проживания людей. В каждом муниципалитете должен быть налажен мониторинг за динамикой изменения этого перечня и качеством исполнения услуг, составляющих существенную часть вопросов местного значения.

Главным инструментом такой работы может стать стратегия социально-экономического развития муниципального образования, необходимость которой прописана в ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ». В этой стратегии должен быть представлен раздел о формах самоорганизации людей по месту жительства, где целесообразно прописать индикаторы и график их достижения, увязанные с объемами выделяемых на эти цели материальных ресурсов.

Эта работа уже проводится в г. Омске в течение 3 лет, но, как оказалось, в ходе нее были допущены некоторые ошибки и недоработки. Среди них можно особо выделить три положения:

1. Неумение и нежелание активистов ТОС разрабатывать индикаторы и действовать в соответствии с определенным в стратегии графиком их исполнения. Как правило, эти индикаторы берутся руководством ТОС из типовых отчетов, и произвести впечатление на население и депутатов представительной власти они не могут. Поэтому важно пересмотреть эту систему индикаторов и сформировать порядок их реализации как реальную основу для исполнения функций ТОС.

2. Повышение авторитета ТОС на территории своего микрорайона может произойти, если этому институту будут переданы реальные полномочия по принятию ключевых для микрорайона градостроительных решений. Необходимо повысить роль этого института в публичных слушаниях и предусмотреть обязательное участие его представителей в разработке градостроительных регламентов на участки городской территории и принятии правил землепользования и застройки.

3. Кураторы ТОС от местных администраций совершают ошибку, когда делают акцент на освещении роли отдельного ТОСа, тогда как система финансирования направлена на сам институт в целом. Поэтому, показывая реальные результаты своей работы, каждый орган ТОС еще не гарантирует благосклонного к себе отношения со стороны бюджетораспорядителя, поскольку тот принимает решение о выделении средств на основе оценки работы института в целом. Следовательно, крайне востребованной в нынешних условиях является работа по формированию благоприятного образа этого типа общественной организации и определению параметров, по которым оценивается его комплексная деятельность.

Заключение

Таким образом, наше исследование показало, что, несмотря на критическое положение института ТОС в существующей институциональной структуре современного российского общества, его возможности далеко не исчерпаны, и оно способно в определенной мере дополнить участие муниципальной власти в решении проблем населения на локальном уровне. Сохраняя свою роль коммуникатора между органами власти, бизнесом и населением, органы ТОС имеют все основания стать первичным социальным образованием, где могут удовлетворяться первоочередные потребности людей в благоприятных и комфортных условиях своего проживания. В то же время, при правильной организации этого процесса, муниципальная власть сможет наладить поступление полезной информации о текущих процессах в городской среде и разгрузить административный аппарат в осуществлении вверенных ему функций по всему перечню вопросов местного значения.

Литературы

1. Бунин А. В., Саваренская Т. Ф. Градостроительство XX века в странах капиталистического мира. В 2 т. М. : Стройиздат, 1979. Т. 2. 415 с.
2. Рой О. М. Проблемы и перспективы укрепления института ТОС с целью развития гражданского общества в России // Информационные технологии и системы: управление, экономика, транспорт, право : сб. трудов Междунар. науч.-практ. конф. Инфогео–2014. Вып. 3 (14) / под ред. д. т. н., проф. Истомина Е. П. СПб. : Андреевский издательский дом. 2014. С. 201–206.
3. Талонов А. Финансовые аспекты жилищно-коммунальной реформы // Российский экономический журнал. 1997. № 8. С. 28–32.
4. Шомина Е. С. Соседские центры как элемент инфраструктуры соседского сообщества // Экономические и социально-гуманитарные исследования. № 4 (8) 2015. С. 95–103.