

УДК 352.075

*Рой О. М.
Roi O. M.*

ТРАНСФОРМАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENTS TRANSFORMATION UNDER CONDITIONS OF POWER CONCENTRATION

Учрежденный более 20 лет назад институт территориального общественного самоуправления в последнее время переживает кризис. И представители власти, и граждане считают нецелесообразным дальнейшее существование этого института, поскольку он превратился в инструмент манипуляций со стороны отдельных политических сил. Вследствие внесенных в 2014 году поправок в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», направленных на централизацию муниципального управления в России, роль территориального общественного самоуправления существенно изменилась. В статье раскрыты современные тенденции развития территориального общественного самоуправления, сформулированы его основные проблемы и определены перспективы его развития на ближайшие годы.

The territorial public self-government was founded more than 20 years ago. It is experiencing a crisis lately. Both representatives of the authorities and citizens consider the further existence of this institution to be inexpedient since it turned into an instrument of manipulation by certain political forces. Due to amendments made in 2014 to FL-131 "On General Principles of the Organization of Local Self-Government" aimed at the concentration of the municipal government in Russia, the role of the territorial public self-government is substantially changing. The article reveals the current trends in the territorial public self-government development, describes its main problems and outlines the possibilities for its development in the next few years.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, централизация власти, управляющая компания, товарищество собственников жилья, школьные округа.

Keywords: territorial public self-government, concentration of power, management company, housing cooperative, school districts.

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) занимает заметное место в структуре местного самоуправления, представляя наиболее близкий населению уровень вовлечения граждан в решение вопросов местного значения. Регулирующая систему ТОС 27 статья 131-ФЗ «О местном самоуправлении» определяет этот уровень организации общества через формирование специальных органов, учреждаемых населением посредством проведения собраний и конференций граждан. В этом качестве институт ТОС должен дополнять органы местного самоуправления, большое количество которых охватывает территории со значительной численностью населения (не менее 1 000 чел.), а их формат не позволяет власти налаживать прямой контакт с населением местных сообществ. Учрежденный в разрезе микрорайона или группы многоквартирных домов орган ТОС обеспечивает право гражданина довести свои интересы до органов муниципальной власти и во взаимодействии с другими гражданами повысить качество своего проживания по месту жительства.

За последние несколько лет позиции института ТОС стали заметно ослабевать. Критика этого института стала все чаще звучать не только из уст представителей власти, но и самого населения [1]. Главным объектом критики со стороны населения стало участие активистов ТОС в предвыборных кампаниях, проводимых органами государственной и муници-

пальной власти в пользу представителей администрации. Финансовая зависимость органов ТОС от органов местного самоуправления усугубляла ситуацию и подтверждала факт ангажированности этого института. В то же время слабая информированность граждан о деятельности органов ТОС и отсутствие явных позитивных результатов их деятельности способствовали утрате имиджа ТОС как соорганизатора народных инициатив и общественно значимых проектов. С другой стороны, в условиях сужения бюджетных возможностей на уровне муниципальных образований возникало устойчивое желание народных избранников сэкономить на органах ТОС, сосредоточив основную часть реализуемых ими полномочий в публичных органах власти. В этих условиях органы ТОС оказались между двух огней и озаботились вопросами самовывживания и пересмотра своей роли в современных политических и социально-экономических процессах.

Начавшаяся в 2014 году волна централизации муниципального управления вообще отбрасывает систему ТОС на периферию общественной жизни. Начало этому положило включенное в Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» положение о вводе нового вида муниципального образования – городского округа с внутригородским территориальным делением, предполагающее выделение внутри единого городского округа обособленных внутригородских муниципальных районов. Формирование второго уровня управления в городах вызывало вопрос о целесообразности существования системы ТОС в такой структуре управления. И даже несмотря на то, что правовой статус «городского округа с внутригородским территориальным делением» выбрали только три городских округа (Махачкала, Самара и Челябинск) и в большинстве городских округов не пришлось разграничивать полномочия между внутригородскими муниципальными районами и органами ТОС, проблема целесообразности существования ТОС в структуре муниципальной власти сохранила свою актуальность [2].

Последовавшие в период 2014–2017 гг. тенденции на фактическое подчинение органов местного самоуправления государственной власти чрезвычайно актуализировали вопрос о сохранении института ТОС как реальной формы самоорганизации населения и защиты локальных сообществ от произвола третьих лиц. ТОС на сегодня остается единственной формой организации сообществ, открытых населению и служащих инструментом продвижения локальных общественных интересов [3]. К сожалению, к осуществлению такой роли не готовы ни руководители ТОС, ни само население, слабо представляющее каким образом решать актуальные для своего микрорайона общественные проблемы.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в настоящее время только 7 % органов ТОС зарегистрированы в качестве юридических лиц – 2117 ед. из 30 817 ед. Рост численности зарегистрированных ТОС имеет место в регионах с высокой плотностью населения: с 24,7 тыс. ед. в 2015 году до 30,7 тыс. ед. в 2016 году при общей тенденции неравномерного распределения между регионами [4]. Во многих регионах количество органов ТОС незначительно, при этом 90 % из них не зарегистрировано в качестве юридических лиц. Все это свидетельствует о том, что институт ТОС фактически не реализует и соотой части тех возможностей, которые предоставляет закон.

Главными причинами отсутствия мотивации к учреждению прав юридического лица органами местного самоуправления являются неопределенность правового статуса ТОС и отсутствие закрепленных за ним собственных источников дохода. Получение статуса юридического лица для органа ТОС фактически ничего не меняет в его положении, поскольку по всем своим сколь-нибудь значимым мероприятиям он несамостоятелен и его деятельность санкционируется преимущественно органом местного самоуправления. Также и бюджет ТОС практически полностью определяется органом местного самоуправления в соответствии с его представлениями о порядке благоустройства подконтрольной территории. Тен-

денции централизации системы муниципального управления путем передачи дополнительных полномочий в сфере регулирования местного самоуправления на уровень субъекта федерации и вовсе лишают интереса к этому институту как население, так и бизнес-структуры, не усматривающие в инициативных формах самоорганизации населения должного авторитета. Таким образом, к руководству бесправными общественными организациями прибегают в основном активные пенсионеры и отставные чиновники, не имеющие должной профессиональной подготовки. Следствием этих тенденций становится утрата способности людей к коллективным действиям за соблюдение своих прав на благоприятную природную среду, разрушение соседских сообществ, сдерживание кооперационных связей между активными участниками локальных территориальных рынков [5, с. 158–159].

В то же время, как показывает практика, участие в формировании гражданских инициатив и умение работать с локальными бизнес-проектами является важнейшей компетенцией для обеспечения качества региональной и муниципальной власти. Регионы получают важнейшую институциональную поддержку в виде нормативно обеспеченной системы общественного участия в решении вопросов местного значения [6]. Проходя через ТОС, инициатор общественно значимых проектов получает ценный опыт взаимодействия с общественной организацией и органами публичной власти, способен выстраивать прозрачную и социально приемлемую схему в достижении комплексных целей, обретает навыки работы в команде и формирует чувство социальной ответственности. В настоящее время в России фактически разрушена система подготовки кадров в сфере муниципального управления. Глубочайшее заблуждение, что система муниципальной власти является простым придатком власти государственной, к сожалению, приносит огромный вред стране, негативно отражаясь на формах и методах управления государством. В качестве форм отбора на государственную службу используются различные тренинги, игры или конкурсы, в то время как опыт работы по реализации общественных проектов, элементарные навыки работы с людьми в локальных сообществах недостаточно востребованы, оставаясь уделом отставных военных или ушедших на пенсию учителей, составляющих заметную долю руководителей органов ТОС.

Большой вред системе ТОС приносит участие в проведении избирательных кампаний, а также связанные с осуществлением этой функции обязательства руководителей местных сообществ перед администрацией муниципальных образований. Особенностью этой осуществляемой органами ТОС функции является то, что она реализуется публично и адресно, и граждане это замечают в первую очередь. А вот вопросы благоустройства или социальной реабилитации определенных групп населения микрорайонов, осуществляемых ТОСами, не всегда видны и не воспринимаются всерьез критиками этого института. Участие же органов ТОС в избирательной кампании позволяет осуществлять мониторинг изменений, происходящих на подконтрольной территории, и является важным источником дохода общественной организации.

Основным вектором осуществления текущей деятельности органов ТОС в современных условиях является благоустройство и организация досуга населения. Способность ТОСов к вовлечению граждан на благоустройство своих территорий, готовность к взаимодействию со спонсорами дают возможность органам местного самоуправления оптимизировать расходы на соответствующую деятельность и обеспечить эффективный и адресный контроль за реализацией муниципальных проектов. Однако низкий авторитет общественной организации в глазах населения, финансовая несамостоятельность и откровенное равнодушие представителей власти не позволяют ей использовать свои возможности как распорядителя средств на обустройство локальной территории и общественного контролера.

В то же время институт ТОС занимает ключевое место в структуре муниципальной экономики, выступая связующим звеном между населением и ресурсоснабжающими организациями (далее – РСО). На современном этапе реформирования жилищно-коммунального комплекса в России население оказалось под серьезным прессом управляющих компаний (далее – УК) [7, 8]. УК злоупотребляют доверием граждан и извлекают монопольную при-

быль, пользуясь слабой информированностью граждан по правовым и финансовым вопросам и монопольным положением на локальных территориях. Установление контроля за деятельностью УК со стороны ТОС позволило бы обеспечить эффективное использование поступающих от РСО ресурсов. В некоторых случаях ТОС вообще мог бы на себя взять функции УК при условии соответствующих изменений в уставе общественной организации [9].

Другим важным перспективным направлением в работе ТОС является информационное оповещение. В настоящее время роль информации в развитии современных сообществ резко возрастает. Людям достаточно сложно разбираться в вопросах нормативно-правового регулирования жилищной сферы, механизме начисления коммунальных и жилищных платежей, компетенции участников градостроительного процесса и пр. Кроме того, высокая плотность размещения строительных объектов, обилие служебных помещений и густота инфраструктурных сетей способствуют повышению риска техногенных аварий, что требует наличия постоянно действующих на локальных территориях саморегулируемых участков городской территории, имеющих непосредственный контакт с органами государственной и муниципальной власти, службами безопасности и РСО. ТОСы могут выступать центрами аккумуляции и трансляции информации по вопросам состояния жилого фонда, градостроительного проектирования, работы предприятий сферы услуг, социальной помощи и пр.

В настоящее время имеются серьезные проблемы в формировании баз данных развития муниципальных образований, которые должны составлять основу национальной статистики. Однако муниципальную статистику сегодня вести некому, да и заинтересованность в ней со стороны государственной власти особо не проявляется. Отсутствие же достоверных и конкретных сведений о состоянии муниципальных образований в настоящее время не только не позволит правильно распределить дефицитные бюджетные ресурсы на выравнивание уровня социально-экономического развития поселений или выявить потенциальные точки роста в развитии местных сообществ, но и ограничит возможности внутренней самоорганизации общества на данной территории. ТОС является оптимальной организационной формой для формирования муниципальной статистики. Создание эффективной системы сбора и обработки статистической информации, предоставляемой из самых нижних этажей организации общества, даст возможность повысить качество государственного и муниципального управления в стране.

Много вопросов в развитии системы ТОС вызывает сложившийся в России порядок финансирования данного типа общественных организаций. Выделение средств из муниципальных бюджетов осуществляется не столько на достижение конкретных результатов, сколько на само функционирование института. Таким образом, продуктивность деятельности органов ТОС ускользает от общественного внимания.

Для упорядочивания работ в области совершенствования деятельности органов ТОС целесообразно разделять их финансирование по двум каналам: на текущую деятельность и на проект. Текущая деятельность ТОС предусматривает исполнение ими неявных функций, которые не видны обществу, но благодаря которым орган локальной самоорганизации сохраняется и воспроизводится как институт. В этот перечень входят организационные расходы, расходы на поддержку активистов, решение текущих оперативных задач и пр. Проектная деятельность увязывается с конкретными результатами, которые должны быть реализованы на соответствующей территории. Для отбора проектов органы местного самоуправления могут организовывать конкурсы, на которые органы ТОС направляют свои проекты. Выделение финансирования на реализацию этих проектов должно увязываться с критериями и приоритетами, определенными стратегией развития ТОС на соответствующей территории. Наличие такой стратегии является обязательным элементом финансирования института ТОС в соответствующем регионе. Процедура разработки стратегии предполагает активное участие органов ТОС в выработке приоритетов и механизмов реализации поставленных целей, вовлечение в этот процесс всех заинтересованных сторон. Стратегия должна проходить общественную и правовую экспертизу и приниматься представительным органом власти в ка-

честве основы распределения бюджетных ресурсов на развитие общественного самоуправления на территории муниципального образования.

Вместе с тем следует признать, что на протяжении двух десятилетий, пока существует институт ТОС, в российском обществе сформировались альтернативные ему способы самоорганизации населения, роль которых в современных условиях может возрасти. Во-первых, это касается товариществ собственников жилья (далее – ТСЖ), которым вследствие внесения поправки (ФЗ № 123-ФЗ от 4.06.2011 года) в Жилищный кодекс Российской Федерации (п. 2 ст. 136 ЖК РФ) разрешено создавать данный институт путем объединения группы многоквартирных домов. Однако при этом строения должны находиться на смежных земельных участках и иметь общую коммуникационную сеть и инженерно-техническую систему снабжения энергоресурсами. Несмотря на то, что ТСЖ создается с целью совместного управления собственниками комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, для обеспечения эксплуатации этого комплекса и осуществления прав собственности на общее имущество, а ТОС является общественной организацией по реализации инициатив граждан (не только в жилищной сфере), сферы деятельности обоих институтов существенно дублируют друг друга. Во-вторых, интересным представляется опыт Алтайского края, учредившего на своей территории школьные округа. Несмотря на то, что школьные округа в Алтайском крае не являются юридическими лицами и охватывают только образовательные учреждения дошкольного, начального общего, среднего общего и дополнительного образования для детей, образующие единую сеть в рамках создания единого информационного образовательного пространства, они могут выполнять на локальном территориальном уровне активную интегрирующую роль, подобную той, что выполняют в США их одноименные аналоги. Забота о качестве жизни детей и школьников является важнейшим стимулом в выстраивании стратегии развития местных сообществ, основой для формирования общего видения перспектив микрорайонов и небольших поселков.

Таким образом, возможности современной системы территориального общественного самоуправления достаточно разнообразны и могут включать в себя различные формы самоорганизации социальных групп по месту жительства. Кризис института ТОС можно преодолеть и посредством ребрендинга, придав правовые характеристики институту ТОС одному из его аналогов с возможным уточнением правового статуса этого института в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления». Есть смысл расширить полномочия ТОС, передав им часть функций УК или образовательных центров; изменив их наименование; рассматривая их в качестве той или иной формы самоорганизации населения по месту жительства с акцентом на ту или иную функцию, востребованную обществом на этой территории.

Президентом Российской Федерации 3 апреля 2018 года был подписан закон ФЗ-59 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», в соответствии с которым узаконена практика наделения собственников жилья правом на общедомовом собрании собственников жилья принимать решение о заключении договора напрямую с РСО. Закон предусматривает также возможность отказа РСО от договора на снабжение коммунальными услугами через УК и перехода на прямые договоры с потребителями. Принятая новация может существенно повысить роль ТОС как института, осуществляющего консультативные, информационные и регулирующие функции в процессе перехода многоквартирных жилых домов на новые принципы взаимодействия с РСО.

Таким образом, федеральные инициативы последних лет способствуют пересмотру места ТОС в структуре местного самоуправления, его переориентации на новые формы работы с населением, властью и бизнесом. Потеря институтом отдельных полномочий вследствие централизации муниципального управления может ознаменоваться появлением новых возможностей, которые позволят повысить качество жизни на территориях наших микрорайонов, а работа в ТОС станет исходной точкой карьеры настоящих профессионалов и перспективных политиков.

Литература

1. Рой О. М. Территориальное общественное самоуправление: возможности ликвидации или неисчерпанные возможности // Вестник Сургут. гос. ун-та. 2017. № 2. С. 99–104.
2. Ильиных А. В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. Екатеринбург. 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 106–119.
3. Шугрина Е. С. Территориальное общественное самоуправление в системе форм муниципальной демократии // Местное право. 2011. № 4. С. 11–30.
4. Безвиконная Е. В. Муниципальная власть как актор социально-политического взаимодействия с территориальным общественным самоуправлением (на материалах практик городских округов) // Вестн. Омск. ун-та. Исторические науки. 2017. № 3. С. 435–444.
5. Мерсиянова И. В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия // Вопр. гос. и муниципал. упр. 2010. № 3. С. 149–168.
6. Соколов А. Ф. Территориальное общественное самоуправление как инструмент повышения качества управления регионом // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 3. Экономика. Экология. 2011. № 1. Т. 3. С. 61–66.
7. Белова О. А., Осадченко Э. О. Территориальное общественное самоуправление как перспективное направление в структуре жилищно-коммунального комплекса // Вестн. Евразийск. Акад. административных наук. 2016. № 1 (34). С. 101–105.
8. Сивкова С. В. Типичные нарушения управляющими компаниями и товариществами собственников жилья: ответственность и последствия // Экономика и управление. 2015. № 9–1 (62). С. 856–863.
9. Чертов А. Е., Крафт С. Н. Территориальное общественное самоуправление как механизм осуществления общественного контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве // Науч.-техн. ведомости Санкт-Петербург. гос. политехн. ун-та. Экономические науки. 2008. № 6. С. 62–65.