

УДК 338.24  
ББК 65.050.23

## Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении

*Л. А. Капустян, В. Г. Лякишева*

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

## Territorial Public Self-Government as a Form of Participation of Citizens in a Municipal Management

*L. A. Kapustyan, V. G. Lyakisheva*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Развитие местного самоуправления в современных условиях имеет огромное значение для государства. Большое внимание уделяется вопросам участия населения в местном самоуправлении. В работе описываются формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Территориальное общественное самоуправление рассматривается как одна из наиболее доступных форм участия граждан в муниципальном управлении. Исследуется исторический опыт развития территориального общественного самоуправления в РФ и в г. Барнауле. Авторами анализируется становление правовой основы организации территориального общественного самоуправления. Изучен практический опыт реализации территориального общественного самоуправления на конкретной территории. Исследуется российский и зарубежный опыт участия граждан в управлении своей территорией. В законодательстве зарубежных стран отсутствует термин «территориальное общественное самоуправление». Эквивалентом ему служит термин «организация «жилищного движения». Авторы делают вывод о том, что организации жителей и местного общественного самоуправления в зарубежных странах имеют сходные с нашими функции и соответственно похожие проблемы. Таким образом, для успешного развития территориального общественного самоуправления в России полезно использовать не только отечественный, но и зарубежный опыт.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, непосредственная демократия, территориальное общественное самоуправление, самоорганизация граждан, жилищное движение в зарубежных странах.

The development of local self-government in modern terms has an enormous value for the state. Large attention is paid to the questions of participation of population in local self-government. The article describes the forms of direct participation of population in local self-government. Territorial public self-government is viewed as one of the most accessible forms of participation of citizens in municipal management. The analysis is given to historical experience of development of territorial public self-government in Russia and in Barnaul. The authors analyze legal framework of organization of territorial public self-government. Practical experience of realization of territorial public self-government on a certain territory is studied. Russian and foreign experience of citizens' participation in the management of the territory is investigated. The legislation of foreign countries does not have the term «territorial self-government.» Its equivalent is the term «organization of housing motion». The authors conclude that organizations of homeowners and local public self-government in foreign countries have the same problems and functions. Thus for successful development of territorial public self-government in Russia it is useful to use not only home but also foreign experience.

**Key words:** local government, direct democracy, local self-governance, self-organization of citizens, housing movement in foreign countries

DOI 10.14258/izvasu(2014)2.2-60

Самоуправленческие начала в России имеют глубокие корни.

Известно, что еще в древние времена существовали крестьянские общины, объединения посадских людей и общественные союзы, а в функции общин входили такие вопросы, как регулирование межобщинных и внутрисемейных отношений, организация взаимопомощи, сохранение исторических и духовных ценностей.

Один из ярких этапов в развитии самоуправления связан с земской реформой 1864 г. Как отмечают эксперты, для России характерным является наличие так называемого «мирского» самоуправления, когда население принимает непосредственное участие в решении своих проблем. В наше время эти принципы заложены в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г., в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131).

Одной из форм непосредственной демократии является территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС), определяемое как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Ст. 27 ФЗ № 131 в качестве такой территории называет подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группу жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан [1].

В Послании Президента РФ 12 декабря 2013 г. муниципальные проблемы стоят на первом месте. В. В. Путин считает, что «местная власть должна быть устроена так — а ведь это самая близкая власть к людям, — чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой» [2].

ТОС, как одна из наиболее доступных форм участия граждан в муниципальном управлении, является своеобразным «мостиком» между властью и населением, способствует преодолению пассивности жителей, помогает им понять, что есть вопросы, которые за них не решит никакая власть. И только равноправное сотрудничество в решении вопросов местного значения может способствовать как обустройству территории проживания, повышению уровня ее социально-экономического развития, так и росту гражданской активности, мотивации к участию в местном самоуправлении, формированию психологического чувства территориального сообщества и толерантности отношений всех его членов. Исследуемая форма территориальной организации населения может иметь различные наименования: советы и комитеты микрорайонов, территориальные общины, микросоветы и пр.

История развития правовых и организационных основ территориального общественного самоуправления в г. Барнауле ведет свой отсчет с июля 1990 г., когда решением Президиума Барнаульского городского Совета народных депутатов (БГСНД) от 19 июля 1990 г. было утверждено Положение об общественном самоуправлении микрорайонов города Барнаула. В нем было отмечено, что ТОС в городе является частью местного самоуправления и призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан по месту жительства, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории.

Положительным результатом совпадения интересов органов власти и населения стало создание осенью 1990 г. в Железнодорожном районе г. Барнаула первых Советов ТОС — Петровского и Червоного микрорайонов. Наличие определенной правовой базы, удачное стечение обстоятельств, инициатива главы района Ю. М. Петрова, депутатских групп, членов Советов общественности при опорных пунктах правопорядка и наиболее активной части населения позволили создать необходимую базу для развития ТОС в районе. После принятия Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» было разработано типовое Положение о территориальном общественном самоуправлении, утвержденное решением малого Совета БГСНД от 12 ноября 1992 г. № 233. В нем отмечалась необходимость включения в систему управления городом органов ТОС.

В период поэтапной конституционной реформы, начавшейся осенью 1993 г., администрацией города было разработано Положение о городском самоуправлении (Постановление от 12 января 1994 г. № 10). Ст. 15 данного документа определяла, что деятельность ТОС регулируется Положением о территориальных органах общественного самоуправления [3].

Практический опыт развития ТОС как одной из наиболее доступных для населения форм участия в МСУ подкреплялся новой законодательной базой. Так, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ ТОС рассматривалось как форма непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения на территории микрорайона, села, поселка, дома и т. д. Должное внимание ТОС уделялось и законами субъектов РФ. Так, в г. Москве комитеты общественно-самоуправления были учреждены Законом города Москвы от 10 июля 1996 г. № 26-77 «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве». В соответствии с ним высшим руководящим органом территориальной общины является собрание (сход) или конференция жителей общины, являющейся частью территории района.

Алтайским краевым Советом народных депутатов принимается Закон Алтайского края от 31 декабря 1996 г. № 65-ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Алтайском крае». В Уставе Алтайского края ТОС посвящена ст. 104, в Уставе города Барнаула, принятом Решением Барнаульской городской Думы (БГД) от 16 ноября 1995 г. № 169, ст. 18 органы ТОС включались в систему городского самоуправления, а глава XVI Устава регулировала их деятельность. Следующим документом стал типовой устав квартального, уличного комитета г. Барнаула, утвержденный Решением БГД от 16 ноября 1995 г. № 171. Вопросы развития ТОС нашли свое отражение в Положении о районе в городе Барнауле и районной в городе администрации (решение БГД от 20 февраля 1997 г. № 97) и в других правовых актах. Решением БГД от 19 июня 1997 г. № 146 утверждается типовой устав домового комитета г. Барнаула. Решением БГД от 29 апреля 1998 г. № 118 было утверждено Положение о ТОС в г. Барнауле.

С принятием ФЗ № 131 были внесены значительные изменения в правовые, территориальные, организационные и экономические основы МСУ, что коснулось и деятельности ТОС. В настоящее время их деятельность регулируется ст. 29 Устава городского округа — города Барнаула Алтайского края, принятого Решением городской Думы от 20 июня 2008 г. № 789, Положением о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле, утвержденным решением БГД от 3 июня 2011 г. № 550 (в ред. от 24 февраля 2012 г. № 696), иными муниципальными правовыми актами и уставами конкретных самоуправляемых территорий [4, 5].

Как мы видим, в г. Барнауле сформирована достаточная нормативная правовая база, определяющая работу всех «ступенек» местного самоуправления. Идея развития ТОС находила постоянную поддержку у главы городского самоуправления В. Н. Баварина, им 19 января 1998 г. было подписано Постановление № 51 «О создании органов территориального общественного самоуправления в населенных пунктах на территории города», что способствовало созданию таких структур в селах и поселках городского округа [6]. Значительное внимание развитию данных форм непосредственной демократии уделяли глава города В. Н. Колганов и председатель городской Думы четвертого созыва С. В. Краснов. Эти традиции продолжают депутаты БГД и глава администрации города И. Г. Савинцев, другие руководители муниципальных и государственных органов. Координацию деятельности органов ТОС осуществляет совет под председательством первого заместителя главы администрации города, руководителя аппарата П. Д. Фризена. К сожалению, прекратила свою деятельность городская Ассоциация органов ТОС, созданная в 2000 г. и возглавляемая Н. С. Тарской.

Но на смену старым приходят другие формирования. К примеру, в Железнодорожном районе действует координационный совет, объединяющий девять органов ТОС, решающих вопросы благоустройства, ЖКХ, социально-экономического развития территорий, организуя различные встречи, спортивные и культурно-досуговые мероприятия.

Город постоянно прирастает новыми общественными структурами. На 1 января 2014 г. в Барнауле действуют 74 совета и комитета ТОС, 502 уличных и 2091 домовых комитетов. Это различные самоуправленческие органы, со своими традициями или пока без них, с разной экономической базой, проблемами и путями их решения.

Примеры положительной деятельности подобных общественных структур можно приводить бесконечно — это и благоустройство территорий, праздники дворов и улиц, встреча Нового года, День защиты детей и День Победы, различные благотворительные мероприятия и возрождение добровольных народных дружин. Приоритетным направлением стало активное участие ТОС в решении проблем ЖКХ. Некоторые ТОСы создают свои ТСЖ, становятся учредителями управляющих организаций.

Стали традиционными среди ТОС городские конкурсы: на лучшую организацию работы с населением по благоустройству территории; на лучшего председателя органа ТОС; проектов общегородского значения среди НКО. ТОСы участвуют в региональных, федеральных и международных проектах и грантах. Высокую планку здесь традиционно держит Железнодорожный район: в 2008 г. на Всероссийском конкурсе дипломом высшей степени в номинации «Объединение домовладельцев» награжден Петровский ТОС, а дипломом третьей степени — Червонный. Список призеров конкурсов постоянно растет.

Мы часто говорим о том, что ни одна самая совершенная нормативная база не будет работать без конкретных неравнодушных людей. Их в Барнауле великое множество. Так, в июне 2008 г. был создан ТОС «Привокзальный», его возглавила В. И. Бжицких, до этого руководившая советами самоуправления Матросовского, а затем Локомотивного микрорайонов. За активную деятельность в сфере самоуправления в 2013 г. ей была вручена краевая награда «За заслуги перед обществом», она стала победителем проводимого впервые городского конкурса «Лидер общественного самоуправления».

К сожалению, в деятельности ТОС имеется еще много проблем. На федеральном уровне закон о территориальном общественном самоуправлении разрабатывался несколько лет, но так и не был принят, хотя, по мнению многих специалистов, его наличие необходимо, так как норм, регулирующих ТОС уставами МО и отдельными положениями, явно

недостаточно, особенно в части финансового обеспечения данной деятельности. Новеллой ФЗ № 131 стало определение границ ТОС представительным органом МО, но теперь возникают вопросы, когда внутри самоуправляемой территории создается ТОС в иной форме. Дискуссионен вопрос взаимоотношений ТОС и органов МСУ, присутствует кадровая и иные проблемы.

Вопросы ТОС регулярно обсуждаются на различных мероприятиях, в том числе в рамках межмуниципального сотрудничества. В феврале 2014 г. в Барнауле прошло расширенное заседание Совета АСДГ, где с докладом о деятельности ТОС выступила Л.Л. Тимченко, первый заместитель главы, руководитель аппарата администрации Железнодорожного района г. Барнаула.

При обсуждении поправок в ФЗ № 131 на различных уровнях власти затрагиваются также вопросы территориального общественного самоуправления. Но как бы ни менялись правовые и организационные основы МСУ, формы участия в нем населения, территориальное общественное самоуправление, по нашему мнению, является одним из самых эффективных. Поэтому опыт его развития должен применяться с учетом как положительных, так и неудачных моментов, с опорой на исторические и иные местные традиции. Вместе с тем для его обогащения интересен и зарубежный опыт.

Что касается термина ТОС, то он присущ лишь российскому законодательству. Эквивалентом ему в зарубежных странах служит организация «жилищного движения» [7, с. 88]. Например, в том, что Швеция стала страной с одним из лучших в мире жилищным законодательством, жилищными условиями и жилищными стандартами, есть большая заслуга общественных организаций.

В 1923 г. был создан Шведский союз квартиросъемщиков (ШСК). Сегодня это самая сильная организация квартиросъемщиков в мире. По уставу локальные организации сами определяют территорию, на которой они действуют, и те задачи, которые они решают. Лучшей базой для создания локальной организации является, по мнению шведов, дом или квартал (микрорайон). Существует более 3500 «контактных комитетов» — локальных ассоциаций квартиросъемщиков, каждая представляет интересы от 100 до 400 семей. Локальные (или контактные) комитеты и держат под своим контролем всю жилищную сферу микрорайона. Правление такой локальной ассоциации обычно состоит из 5–9 человек, избираемых на общем собрании квартиросъемщиков. Правление регулярно встречается с местной эксплуатирующей организацией, где обсуждают, к примеру, уровень обслуживания, бюджеты и различные меры по сохранению или снижению уровня потребления электроэнергии и воды. Городские организации объединяют локальные и действуют в масштабах города. «Участие жителей — это

не цель, а важный инструмент достижения солидарности и лучших социальных контактов между жителями микрорайона. Участие стимулирует интерес и ответственность жителей, помогает овладевать новыми знаниями и фантазировать!» — так записано в одном из правительственных шведских документов [8].

В последние годы в Швеции получили распространение «коллективные дома» (co-housing). Современная модель коллективных домов основывается на совместной работе по обслуживанию дома и совместной ответственности за его содержание. В случае коллективных домов существует специальное соглашение между жителями и муниципальной эксплуатирующей компанией о передаче жителям различных функций по управлению, содержанию и ремонту своего дома. Дом при этом остается муниципальным, а его жители — квартиросъемщиками. В этом случае у жителей таких коллективных домов гораздо больше прав на участие во всех этих вопросах. Предполагается, что Совет жителей дома берет на себя переговоры с муниципальной компанией по всем этим вопросам и от имени жителей подписывает с ней специальный контракт. Согласно контракту эта организация жителей берет на себя обязанности и ответственность за выполнение всех или некоторых из указанных функций.

В Великобритании существует более 2 тысяч ассоциаций квартиросъемщиков и жителей (Tenant and resident Association) — это общественная организация жителей одного дома, нескольких соседних домов и т. д. Ее самая главная забота — безопасность, хорошие отношения между соседями и улучшение условий жизни. Деятельность ассоциации включает: обсуждение с жителями их проблем, организацию совместных мероприятий — от уборки двора до детских праздников, но главное — они стремятся к тому, чтобы все жители были информированы обо всем, что происходит в их микрорайоне и что власти планируют сделать в микрорайоне и с их собственными квартирами и домами.

В Великобритании существуют давние и прекрасные традиции развития соседских сообществ и разнообразных локальных организаций жителей. Основной заботой таких организаций, как и у организаций жителей в городах Швеции, является объединение жителей в доме ради создания безопасного и комфортного социального микроклимата, в котором главными характеристиками являются взаимопомощь и взаимное уважение интересов.

Микрорайонные организации и группы жителей могут быть самыми разными в зависимости от их целей. В английской книге «Пособие для локальных групп» с известной долей упрощения и условности англичане выделяют по крайней мере восемь типов местных соседских групп, которые одновременно действуют на одной и той же территории микрорайона и вместе создают социальный микроклимат микрорайона:



группы взаимопомощи, благотворительные группы, представительные группы, группы интересов меньшинства, группы действия, согласительную группу, добровольные (волонтерские) организации, социальные (или специальные) группы. Все они очень важны для функционирования и развития соседского сообщества, потому что они вовлекают в общественную жизнь тех жителей, которые иначе были бы обречены на изоляцию и культурную деградацию.

Одно из самых изученных и описанных — Жилищное движение США [8].

На сегодняшний день самыми актуальными вопросами, волнующими многих горожан, остаются

вопросы регулирования квартплаты и качества коммунальных услуг, вовлечение жителей в управление и сохранность зданий, усиление безопасности и повышение комфортности.

Таким образом, мы видим, что организации жителей и местного общественного самоуправления в зарубежных странах имеют сходные с нашими функции и соответственно похожие проблемы, опыт их решения для нас был бы практически полезен. Именно местное самоуправление призвано сократить различия в социально-экономическом развитии территории края, обеспечить гражданам независимо от места проживания единые социальные гарантии [9].

### Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 396-ФЗ) // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2013. — № 52. — Ст. 6961.

2. Официальный сайт «Президент России» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>.

3. О Положении о городском самоуправлении : Постановление администрации г. Барнаула от 12.01.94 № 10 [Электронный ресурс]. — URL : <http://ntd.snouts.ru/940702060>.

4. Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края: принят Решением Барнаульской городской Думы от 20.06.2008 № 789 (в ред. Решения от 29.11.2013 № 213) [Электронный ресурс]. — URL : [http://protown.ru/russia/city/articles/articles\\_1094.html](http://protown.ru/russia/city/articles/articles_1094.html)

5. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле : Решение

Барнаульской городской Думы от 03.06.2011 № 550 (в ред. Решения от 24.02.2012 № 696) [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1561310>

6. Лякишева В.Г. ТОС — «начальная школа» местного самоуправления (из истории развития территориального общественного самоуправления в г. Барнауле) // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. — 2008. — № 2.

7. Капустян Л.А. Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. — 2008. — № 2.

8. Шомина Е.С. Жители и дома (Организации третьего сектора в жилищной сфере). — М., 1999.

9. Социально-территориальная структура агропромышленного региона и механизмы ее регулирования : монография / А.А. Троцковский, А.Я. Троцковский. — Барнаул, 2010.