

DOI 10.22394/1818-4049-2020-92-3-153-160
УДК 352.075.2

А. В. Новокрещёнов

Развитие городской территории и территориальное общественное самоуправление

В статье анализируется опыт работы мэрии г. Новосибирска по развитию городской территории, в которой под общим названием ТОС (территориальное общественное самоуправление) задействованы, помимо советов ТОС, аппарат мэрии города, районных администраций, управляющие компании, ТСЖ, отделы жилищно-коммунального хозяйства, муниципальные унитарные предприятия, бизнес-структуры всех типов, учреждения социальной сферы и другие заинтересованные органы и организации. Автор обращает внимание на то, что данная практика, несмотря на её результативность, не соответствует понятию территориального общественного самоуправления, установленного Федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где оно трактуется как форма прямой демократии, непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Причину рассогласования практики с положениями закона автор видит в непродуманности статьи закона, особенно в части территориальной организации финансовых источников, мотивации населения, взаимодействия с другими организациями и органами местной власти. Практика внедрения ТОС в жизнь муниципалитетов показывает необходимость принятия специального федерального закона о территориальном общественном самоуправлении, в котором были бы сняты все указанные в статье проблемы и противоречия.

Ключевые слова: ТОС, местное самоуправление, городская территория, местное сообщество, прямая демократия.

Самоуправление или управление?

Всякий раз, когда мне предстояло прочитать лекцию на тему: «Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственного участия населения в местном самоуправлении», я спрашивал студентов: «Кто знаком с работой ТОС непосредственно там, где вы проживаете?» Этот вопрос я задаю уже много лет. Пока мне не удалось найти среди студентов человека, знакомого с данной формой деятельности населения, причем ни в Новосибирске, ни в других городах и селах. Более того, на вопрос о том, что такое ТОС, никто из студентов не дал вразумительного ответа.

А между тем в г. Новосибирске развернута колоссальная работа по развитию городской территории: действует, как следует из доклада мэра, 141 совет ТОС с охватом более 80% жителей

городского округа, создан и активно функционирует Экспертный совет ТОС городского округа, принят Комплексный план развития территории (КПРТ), в реализации которого задействованы, кроме населения, муниципальные службы, ответственные за благоустройство, бизнес-структуры, управляющие компании, органы ЖКХ, социальные учреждения. Координирует и возглавляет всю эту деятельность руководство города [Полищук, 2020. С. 2]. Регулярно во всех районных администрациях под руководством глав районов проводятся совещания по реализации КПРТ. Дело поставлено на научную основу. Проводятся социологические исследования, выходит специальный научно-методический журнал «Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления». Эту тему не остав-

Александр Васильевич Новокрещёнов – д-р социол. наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС (630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6).
E-mail: novokreshchenov-av@ranepa.ru

ляет без внимания и областное руководство. В соответствии с Постановлением губернатора Новосибирской области от 01.02.2018 «О мерах по созданию условий для развития территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Новосибирской области» сразу были созданы сотни ТОСов, найдены источники финансовой поддержки муниципальных программ развития ТОС. Этой теме уделял много внимания губернатор В. Ф. Городецкий. Надо сказать, что такой подход характерен не только для Новосибирска и Новосибирской области. В соседнем городе Омске тоже под ТОСом понимается все, что касается работы с местным сообществом. Так, существует понятие «Фонды объединения и развития ТОС». Эти фонды включают в себя «70 комитетов, около 500 квартальных комиссий, более 14 тысяч старших по домам, 11400 старших по подъездам, 484 квартальных комиссии, 152 председателя комитета ТОС и др». [Попов, 2014. С. 66].

При анализе деятельности руководства города можно сделать вывод, что она не соответствует 27-ой статье Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹, посвященной территориальному общественному самоуправлению.

Работа с населением по месту жительства дело не новое. То активизируясь, то затухая, работа велась многие годы в советское время. Это было не непосредственное участие населения в работе по месту жительства, а директивно обязывающая работа партийных комитетов. Население выступало в качестве объекта, в отношении которого велась целенаправленная деятельность, соответствующая задачам формирования нового человека в рамках коммунистического строительства. В современной терминологии – это была попытка модернизации общества, конечной целью которой декларировалось превращение человека из объекта в субъект и инструмент модернизации. Но делалось это во-

левым путем.

Сегодня, в условиях повсеместной демократии, стремления к закреплению за гражданином статуса субъекта и главной цели модернизации, волевой подход неприемлем, но согласимся, польза от такой работы была несомненная.

Парадоксы Закона? Сейчас существует Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹, в котором четко установлено, что в муниципальных образованиях создаются ТОСы, то есть предлагается форма непосредственного участия населения в работе по месту жительства, причем населению предоставляется право самостоятельно создавать ТОСы, не подчиняться, а сотрудничать с органами местного самоуправления, то есть быть самостоятельными, нести ответственность в меру своих возможностей за все стороны жизни на своей, определенной уставом, территории.

Но закон вызывает ряд вопросов. Например, «территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон»¹ и иные территории проживания граждан. В Законе говорится еще и о том, что ТОСы могут создаваться в сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями, то есть муниципальными образованиями.

Здесь возможны два подхода к организации ТОСов:

1. Локально анклавный, то есть в виде самоуправляющихся подъездов или домов. В Новосибирске даже есть карта, на которой показаны ТОСы как островки новой, как говорит современная наука, «институционально-личностной модернизации» [Гордиенко, 2018. С. 3] Надо полагать, такой подход предполагает постепенное распространение ТОСов на всю территорию города, то есть увидят люди, что ТОС – это хорошо, и у себя где-то в подъезде или микрорайоне создадут. Но здесь возникает вопрос, какова

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

мотивация объединения людей в ТОСы. В подъезде – один тип социальных связей, в доме – уже другой, а в микрорайоне – третий. Связи, составляющие социальный капитал местных сообществ, как известно, бывают самыми различными, но в каждом локусе они свои: родственные, территориальные, корпоративные, информационно-коммуникационные и др. [Новокрещёнов, 2011. С. 12]. Пожалуй, для всех можно найти общее – муниципальный интерес, то есть интерес к удовлетворению потребностей, реализуемых совместно. Но в подъезде – это одно, в доме – другое, а в микрорайоне – совсем третье. Можно предположить, что чем меньше локус, тем теснее связи и сильнее муниципальный интерес. На основе этого интереса и могут создаваться ТОСы в подъездах и домах. В этом случае таких локусов должно быть очень много, но сразу возникнет вопрос, а не сливаются ли такие ТОСы с советами домов и подъездов, организованных в соответствии с Жилищным кодексом РФ. Многие не видят между ними разницы. Но это уже совершенно иная организационная форма, основанная на взаимодействии с коммерческими организациями.

2. Вертикально-стратификационный. Возникает строгая иерархическая структура с вертикальной подчиненностью. Административные районы города разделяются на микрорайоны с закрепленными границами, микрорайоны – на кварталы, кварталы – на дома, а дома – на подъезды. Своеобразное административно-территориальное деление. Дальше остается разработать проекты уставов для каждого типа ТОСов, провести собрания в подъездах и домах, конференции в кварталах и микрорайонах, принять уставы и избрать советы ТОСов, выделить для них помещения, изыскать средства для финансовой поддержки, и вся территория муниципалитета будет покрыта ТОСами, а все население станет участниками социально-культурных преобразований. Кое-где так и делается. Уже можно привести примеры успешной работы по этой схеме, например, в Иволгинском районе Бурятии. Кто скажет, что это

плохо и что в этом плохого?

В Новосибирске пошли по первому варианту, и именно поэтому здесь всего 141 ТОС, а есть города, где многие тысячи ТОСов. При всей результативности новосибирских ТОСов, как показано в отчете руководства города, ключевыми фигурами в их создании стали не местные территориальные общности, а органы местной власти.

Разные интересы и разные способы их реализации. Наряду с ТОСами развивается другая организационная форма. Согласно Жилищному кодексу, в каждом многоквартирном доме создается совет дома, избираются старшие по подъездам и старший по дому, председатель совета дома. Собрания, на которых проходят все эти выборы, как правило, проводят районные администрации с участием представителей управляющих компаний или ТСЖ. В данном случае мы видим вполне реальный механизм управления домами с организационной структурой, формой ответственности. С этими советами домов работают управляющие компании, а у них, поскольку это коммерческие организации, вполне определенный интерес – получение прибыли. Управляющие компании между собой тоже выстроены по ранжиру: есть большие, есть маленькие, есть богатые, есть бедные. Чем больше квартир у управляющей компании, тем она богаче. Конечно, здесь большое значение имеет место в городе, качество домов, квартир, состоятельность жильцов. Это своеобразный товар. Известны случаи, когда управляющие компании «перекупают» друг у друга дома, квартиры. В последнее время стало замечаться такое явление, когда управляющие компании берут на свое содержание старших по подъездам, приплачивают им, а они работают на эти управляющие компании. Но ведь интересы управляющих компаний и жильцов в принципе не совпадают. Жильцы хотели бы получать качественные услуги за невысокую плату. А управляющие компании хотели бы получать прибыль от услуг. Однажды я присутствовал на собрании жильцов дома, в котором проживаю. Выступила представитель управляющей компа-

нии, покритиковала нас за плохое благоустройство подъездов и предложила заменить окна, перила, входную дверь, лифт и еще много чего хорошего. Поставила на голосование, и почти все с радостью с её предложением согласились. Пришлось выступить и сказать, что все это за наши деньги. Жильцы набросились на меня, мол, управляющая кампания предлагает для нас лучшие условия жизни, а ты отказываешься. У старшего поколения, а, как правило, они ходят на собрания, еще сохранилась вера в то, что кто-то нам что-то хорошее делает, причем бесплатно. На чьи интересы в таком случае работают старшие по подъездам? Что-то тут не так.

А какова во всем этом роль ТОСов? Казалось бы, их задача отстаивать интересы населения, жителей своих территорий. В чем-то сотрудничать, а в чем-то противостоять интересам управляющих компаний. Если сегодня, как заявлено, в Новосибирске, благоустройством и развитием территории города занимаются и органы местного самоуправления, и ТОСы, и коммерческие организации, и управляющие компании, и ТСЖ, то, как мне кажется, не следует ожидать единства. У всех свои интересы. Главным здесь должен быть интерес местного сообщества, объединенного в ТОС. Охранителем этого интереса должны быть органы местного самоуправления.

И все-таки, что же такое ТОС? ТОС, поскольку выражает интересы местного сообщества, должно кроме всего прочего контролировать деятельность других институций, вовлеченных в эту деятельность. Но, с другой стороны, правильно ли это? По мнению К.В. Харченко «Активист ТОС должен быть идеологом, а не функционером. Надеясь ТОС контрольными функциями, органам МСУ не следует выходить за пределы общественного контроля, чтобы не превратиться в очередную институцию, препятствующую позитивной деятельности» [Харченко, 2015. С. 32].

И с этим можно согласиться. Вся эта совокупность организаций и органов в материалах Экспертного совета мэрии Новосибирска и в других документах называется «ТОС». Конечно, здесь мало

общего с тем определением ТОС, которое дано в 131-м Федеральном законе. Скорее всего, это координационная деятельность по развитию территории городского округа, возглавляемая соответствующим советом из представителей всех заинтересованных сторон во главе с мэрией.

Здесь много претензий к самому Закону. Как я уже отметил, много несуразности с определением территориальной основы ТОС. Не ясен порядок проведения собраний и конференций по организации ТОС. Не редки случаи, когда представитель администрации соберет человек 10 – 15, и они принимают решение, а большинство жителей территории и понятия не имеют о том, что они осуществляют территориальное общественное самоуправление.

В соответствии с 131-м Законом, ТОСы «могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета». Трудно себе представить, как можно осуществлять эту деятельность без права юридического лица. «Деятельность ТОС без права юридического лица говорит об отсутствии у данного субъекта возможности участвовать в гражданских правоотношениях, об отсутствии гражданской правосубъектности, а значит невозможно рассматривать ТОС в качестве субъекта гражданских правоотношений [Братцева, 2019. С. 54] В Новосибирске ТОСы этой деятельностью и не занимаются. Более того, руководство города и не рекомендует создавать ТОСы с правом юридического лица, в городе таких и нет.

Но без финансовых средств трудно что-либо делать по благоустройству территории и другим вопросам. Закон не раскрывает порядок привлечения этих средств. Очень актуальной в этой

связи является рекомендация конференции Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) от 17–18 октября 2018 г. (г. Новосибирск) «Взаимодействие гражданских институтов и органов местного самоуправления в вопросах управления и развития муниципальных территорий», касающаяся финансово-имущественных отношений между органами местного самоуправления и органами ТОС. В частности, предлагается строить отношения не как гражданско-правовые, а как публично-правовые, предполагающие в рамках закона оказание целевой финансовой поддержки (субсидии). В качестве механизма такой поддержки могут быть гранты на реализацию конкретных проектов по результатам конкурса. Такой выход, пожалуй, наилучший в данной ситуации. И все же, что такое ТОС? Обратимся еще раз к мнению Е. А. Братцевой. «ТОС в России нельзя рассматривать как публичную властную деятельность в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также посредством органов государственной власти и местного самоуправления. ТОС не следует рассматривать как форму непосредственной демократии. ТОС не входит ни в состав государственной власти, ни в систему местного самоуправления, то есть ТОС не источник власти». [Братцева, 2019. С. 42] Может быть это общественная организация? Против этого возражает В. А. Щепачев: «... в общественной организации предусматривается обязательное фиксированное членство. В ТОС, создаваемом по принципам территориальной общности, такого членства не может быть по определению» [Щепачев, 2018. С. 28].

ТОСов в Новосибирске действительно много. Но это, скорее, не ТОСы, а советы ТОСов. Еще раз напомним, что в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, ТОС – это форма самоорганизации населения по месту жительства. Член Экспертного совета ТОС Новосибирска д-р филос. наук А. А. Гордиенко в числе недостатков в работе действующих ТОСов называл низкую активность населения и преклонный возраст активистов [Гор-

диенко, 2014. С. 6]. Об этом же говорят опросы населения и мой пример, приведенный в начале статьи.

Местное сообщество – основа местного самоуправления и ТОС. Понятие «местное сообщество» применительно к населению мегаполиса весьма условно, тем более, когда речь идет о молодом городе Новосибирске, в котором, по данным государственной статистики, уже проживает 1 млн 610 тыс. человек. Уверен, что статистика не учитывает лиц без регистрации, лиц, мигрирующих с места на место, а если учесть всех, то общее число проживающих в городе уже около двух миллионов. Причем это число неуклонно растет.

Десять лет назад группа ученых Сибирского института управления РАНХиГС (под руководством д-ра социол. наук А. В. Новокрещёнова) изучала демографическую структуру населения города. Оказалось, что местными уроженцами являются только 35% жителей, а остальные являются приезжими. Известно, что рост числа жителей в городе идет в основном за счет миграции из других мест. Люди приезжают из других городов и сел, из других национальных территорий и несут с собой иной уклад жизни, формы взаимоотношений с соседями, органами власти, местными сообществами. Они создают диаспоры, сохраняют и культивируют свой традиционный уклад жизни. Коренные новосибирцы в силу своей малочисленности не способны переработать этот огромный человеческий материал, сформировать единую ментальность, правила и формы жизни, характерные именно для нашего города. Идет сложный процесс формирования единого городского сообщества; локализация населения неизбежна, и говорить в этом случае о подлинном повсеместном территориальном общественном самоуправлении в полном смысле этого понятия преждевременно. Пока о Новосибирске строго в научном смысле можно говорить как об агломерации, то есть совокупности городских территорий. Здесь, чтобы сплотить население в единое сообщество, самоорганизации недостаточно. И, пожалуй, опыт Новосибирска, где органы городской

власти пытаются сплотить все заинтересованные структуры в реализации комплексной программы территориального развития, следует рассматривать как позитивный.

Решение возможно только на специальной нормативной-правовой базе, которой пока нет. Но причем здесь ТОС из 131-го закона? Нужен самостоятельный нормативный правовой акт, в котором был бы зафиксирован положительный опыт территориального развития и указаны пути решения существующих проблем.

Город – это не просто населенная территория, имеющая органы власти и управления, это, прежде всего, сообщество людей, принявших характерный для города дух, принципы и формы жизни; людей, пустивших здесь глубокие корни, болеющих за чистоту города и порядок, духовную и материальную культуру, охраняющих его историко-культурное наследие, радеющих за все новое, хорошее, что делается в городе, и стремящихся внести свой вклад в его благоустройство.

Однако вернемся к моей лекции о ТОСах. Вопрос к студентам-новосибирцам: «Замечаете ли вы, что наш город год от года становится красивее, благоустроеннее, чище, культурнее». Ответ большинства: «Да, замечаем, и более того, сами в этом деле участвуем». Следует признать, что координация деятельности мэрии и других заинтересованных органов с населением в рамках Комплексного плана территориального развития дает свои плоды.

Список литературы:

1. Братцева Е. А. Территориальное общественное самоуправление как юридическое лицо. Право или необходимость? // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 12. С. 50–55.

2. Братцева Е. А. Территориальное общественное самоуправление – самостоятельный и автономный общественный институт // Государственная власть

и местное самоуправление. 2019. № 5. С. 40–44.

3. Гордиенко А. А. Гражданская активность и инновационное развитие. Новосибирск: Институт философии и права. 2014. 324 с.

4. Гордиенко А. А. Комплексный план развития территории как механизм формирования социального заказа населения (тезисы) // Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления. 2018. Выпуск 2. С. 6.

5. Новокрещёнов А. В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 10–14.

6. Полищук Н. А. Территориальное общественное самоуправление как социальный феномен: опыт и перспективы // Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления. 2018. Выпуск 2. С. 2–5.

7. Попов С. О. Современные механизмы поддержки ТОС: опыт Омска // Практика муниципального управления. 2014. № 3. С. 65–73.

8. Территориальное общественное самоуправление: от теории к практике / Департамент орг. упр. и гос. гражд. службы администрации Губернатора Новосибир. обл. и Правительства Новосибир. обл., Ассоц. «Совет муницип. образований Новосибир. обл.» ; [авт.-сост. : В. А. Дудникова и др.]. Новосибирск, 2012. 288 с.

9. Харченко К. В. Территориальное общественное самоуправление: от регламентации деятельности – к полезному эффекту // Практика муниципального управления. 2015. № 7. С. 30–37.

10. Чеботарев Г. Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 33–37.

11. Щепачев В. А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 26–31.

Библиографическое описание статьи

Новокрещёнов А. В. Развитие городской территории и территориальное общественное самоуправление // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 3 (92). С. 153–160. DOI 10.22394/1818-4049-2020-92-3-153-160

Aleksandr V. Novokreshchenov – Doctor of Social Sciences, Professor, the chair of state and municipal administration, the Siberian institute of management – branch of RANEPa (6, Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russia). *E-mail: novokreshchenov-av@ranepa.ru*

Urban territory development and the territorial public self-government

The article analyzes the experience of the Novosibirsk city administration in the development of urban territory, which under the general name of TPS (territorial public self-government) involves, in addition to the councils of TPS, the office of the city administration, district administrations, management campaigns, condominiums, housing and communal services departments, municipal unitary enterprises, business structures of all types, social institutions and the other interested bodies and organizations. The author draws attention to the fact that this practice, despite its effectiveness, does not correspond to the concept of territorial public self-government established by the Federal law 131-FL “On general principles of the organizing local self-government in the Russian Federation”, where it is interpreted as a form of direct democracy, direct participation of the population in the local self-government. The author sees the inconsistency of practice with the provisions of the law in the article of the law, especially in the terms of territorial organization, financial sources, motivation of the population, interaction with the other organizations and local authorities. The practice of implementing TPS in the life of municipalities shows the need to adopt the special Federal law on the territorial public self-government, which would remove all the problems and contradictions mentioned in the article.

Keywords: TPS, local self-government, urban area, local community, direct democracy.

References:

1. Brattseva E. A. Territorial public self-government as a legal entity. Right or Necessity? *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye* [State power and local government], 2019, no. 12, pp. 50–55. (In Russian).
2. Brattseva E. A. Territorial public self-government – an independent and autonomous public institution *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye* [State power and local government], 2019, no. 5, pp. 40–44. (In Russian).
3. Gordienko A. A. Civic activity and innovative development. Novosibirsk: Institute of Philosophy and Law, 2014, 324 p. (In Russian).
4. Gordienko A. A. Comprehensive plan for the development of the territory as a mechanism for the formation of the social order of the population (theses) *Problemy i mekhanizmy razvitiya territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya* [Problems and mechanisms of development of territorial public self-government], 2018, Issue 2, p. 6. (In Russian).
5. Novokreshchenov A. V. Local community as the basis of local government *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye* [State power and local government], 2011, no. 10, pp. 10–14.
6. Polishchuk N. A. Territorial public self-government as a social phenomenon: experience and prospects *Problemy i mekhanizmy razvitiya territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya* [Problems and mechanisms of development of territorial public self-government], 2018, Issue 2, pp. 2–5. (In Russian).
7. Popov S. O. Modern mechanisms of support for TPS: the experience of Omsk *Praktika munitsipal'nogo upravleniya* [Practice of municipal management], 2014, no. 3, pp. 65–73. (In Russian).
8. Territorial public self-government: from theory to practice / Department of org. ex. and state. citizen services of the administration of the Governor Novosib. region and the Government of Novosib. region, Assots. “formations Novosib.obl.” ; [author-comp. : V. A. Dudnikova and others]. Novosibirsk, 2012. 288 p. (In Russian).

9. Kharchenko KV Territorial public self-government: from the regulation of activities – to the useful effect *Praktika munitsipal'nogo upravleniya* [Practice of municipal management], 2015, no. 7, pp. 30–37. (In Russian).

10. Chebotarev GN Features of regulation of the activity of territorial public self-government as a non-profit organiza-

tion *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye* [State power and local government], 2018, no. 7, pp. 33–37. (In Russian).

11. Schepachev VA Problems of legal regulation of territorial public self-government *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye* [State power and local government], 2018, no. 6, pp. 26–31. (In Russian).

Reference to the article

Novokreshchenov A. V. Urban territory development and the territorial public self-government // Power and Administration in the East of Russia. 2020. No. 3 (92). Pp. 153–160. DOI 10.22394/1818-4049-2020-92-3-153-160
