

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КРУПНОМ  
ГОРОДЕ

Автор: А. М. КИСЕЛЕВА

*КИСЕЛЕВА Альбина Мусаевна - кандидат социологических наук, доцент кафедры региональной экономики и управления территорией Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского.*

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является одной из форм самоорганизации населения по месту жительства и ориентировано на создание устойчивых сообществ горожан в целях самостоятельного осуществления собственных

---

Работа выполнена в рамках проекта "Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации местного сообщества", грант фонда "Научный потенциал" N 56.

инициатив при решении вопросов местного значения [1]. Законодательно ТОС относится к правовым формам непосредственного участия сообществ граждан в муниципальном самоуправлении, что является важнейшим условием становления гражданского общества в РФ. Эти структуры не обладают властными функциями по отношению к населению: они могут создаваться только по инициативе населения, а их компетенция определяется самими гражданами при формировании этих органов.

Современный процесс формирования гражданского общества в РФ немислим без развития активности населения в управлении. Как отметил Ж. Т. Тощенко, "пока человек не почувствовал себя силой, влияющей на решение проблем, хотя бы на уровне местного самоуправления, о гражданском обществе как состоявшемся говорить проблематично" [2]. На муниципальном уровне возможность гражданского участия реализуется через органы территориального общественного самоуправления. Данный институт призван способствовать воспитанию гражданского самосознания, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения, организации его активного сотрудничества с властью. По мнению А. Токвиля, "искусство жить свободным способно творить чудеса, но в то же время нет ничего труднее, чем учиться жить свободным" [3]. Социальное значение ТОСа определяется его функциональными, организационными, управленческими, правовыми особенностями, уровнем его интегрированности в систему институтов местной власти и управления. Муниципальная власть без поддержки и доверия населения лишь дублирует власть государственную (региональную). А. Градовский еще в XIX в. отмечал, что местность уже сама по себе - это формальное подразделение, созданное для удобства управления. А общность интересов населения, проживающего на данной территории, является основанием для появления самоуправления [см.: 4]. Назначение территориальных органов самоуправления - стать составными элементами муниципального управления и выразителями интересов и инициатив населения, которое они представляют. От них зависит, какие приоритеты будут выработаны в направлении развития территории муниципального образования. В Омске основной организационной формой структур самоуправления стали постоянно действующие комитеты территориально-общественного самоуправления (КТОС). Они сформированы с учетом особенностей соответствующих микрорайонов, количественного состава населения, социально-экономической и производственной инфраструктуры, географического положения. В структуру КТОСа вошли домовые и квартальные комитеты, домовые советы, старшие по дому и квартальные, которые ранее и существовали, и выполняли функции органов общественного самоуправления по сохранности, ремонту жилого фонда и благоустройству территории автономно. Это вызывало у населения многочисленные вопросы об *ответственности* этих подразделений за исполнение своих обязанностей.

76 комитетов территориального общественного самоуправления распределились по городским округам следующим образом: в Кировском - 16, Ленинском - 15, Октябрьском - 11, Советском - 18, Центральном - 16. Население в округах от 1,5 до 40 тыс. человек. Первый КТОС в Омске появился в поселке Загородном Центрального района еще в 1992 г. и более года оставался единственным. Центральный округ оказался самым активным в образовании комитетов самоуправления; его территория окончательно была поделена на самоуправляемые уже в 1997 г., при этом первый нормативный документ о территориальном общественном самоуправлении появился только в 1996 г. Формирование КТОСов в других округах продолжалось до ноября 1999 г. Динамика развития КТОСов в городе Омске представлена в табл. 1.

Как можно увидеть, 1997 г. стал переломным в развитии территориальных объединений в городе, что можно объяснить принятием необходимых юридических документов, регулирующих данную сферу, как на федеральном (первый ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления" был принят в 1995 г.), так и на региональном уровнях.

Территориальное общественное самоуправление в России пока не имеет законодательного обеспечения в виде собственного федерального закона. В настоящее время

**Таблица 1 Динамика образования комитетов территориального общественного самоуправления в округах города Омска (по годам)**

Годы	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2004	2005
Округа											
Кировский					3	11		1		1	
Ленинский						4	7	1	1	1	1
Октябрьский						6	2	2			1
Советский					2	9	3	2	1	1	
Центральный	1		1	3	2	9					
<b>Всего*</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>51</b>	<b>63</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>74</b>	<b>76</b>

\* *Примечание.* Итоговый результат дан по нарастающей.

омские ТОСы руководствуются в своей деятельности федеральными, региональными и муниципальными нормативно-правовыми документами.

КТОСы принимают собственный устав, и считаются учрежденными с момента его регистрации уполномоченным органом местного самоуправления, сами комитеты также регистрируются в течение одного месяца в органах местного самоуправления согласно Уставу г. Омска. С момента регистрации своих уставов КТОСы могут (по собственной инициативе) наделяться правами юридического лица и подлежат в этом случае государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (НКО). Статус юридического лица для органов территориального общественного самоуправления не является обязательным. Его наличие необходимо в случае участия КТОСа в гражданских правоотношениях; в настоящее время для их признания юридическими лицами, необходимо также иметь в собственности обособленное имущество, самостоятельный баланс или смету<sup>1</sup>.

**Цель, задачи, направления деятельности.** Основная цель создания органов самоуправления - формирование способного к самоорганизации и дающего учсть возможность и условия для местного населения в управлении делами местной жизни, умеющего защищать свои права и интересы. Справедлива точка зрения А. Фергюссона о единстве и необходимой политической активности граждан для защиты своих прав и интересов перед властными структурами: "Если главной целью существования индивидов является благо общества, то верно и то, что великой целью гражданского общества является счастье индивидов; ибо как может благоденствовать общество, если каждый из составляющих его членов является несчастным" [5]. Организации самоуправления содействуют реализации прав жителей на самостоятельное ответственное осуществление собственных инициатив в вопросах экономического и социально-культурного развития территории проживания.

<sup>1</sup> "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ; "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 г. N 7-ФЗ (в редакции от 11.12.2007 г. N 317-ФЗ); "О местном самоуправлении в Омской области" от 14.12.1995 г. N 37 - 03 (в редакции от 30.07.2004 г. N 544 - 03); "О положении о территориальном общественном самоуправлении населения в городе Омске". Решение Омского городского совета от 07.06.2006 г. N 366. "О дополнительных мерах государственной поддержки системы территориального общественного самоуправления в городе Омске". Указ Губернатора Омской области от 24.11.2000 г. N 4 (в редакции от 29.04.2003 г. N 71); "О мерах по привлечению населения к участию в работе по обеспечению сохранности и ремонта муниципального жилого фонда". Постановление Главы Администрации города Омска от 21.11.1995 г. N 129-п (в редакции от 12.07.2000 г. N 310-п); "Об утверждении положения о порядке наделения органов территориального общественного самоуправления отдельными муниципальными полномочиями". Решение Омского Городского Совета от 07.07.2000 г. N 275; "О территориях, на которых действуют комитеты территориального общественного самоуправления города Омска". Решение Омского Городского Совета от 07.12.2005 г. N 306.

**Финансово-материальные и организационные основы деятельности КТОСов.** Это средства регионального и муниципального бюджетов, собственные и заемные средства, добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц. Бюджетное финансирование осуществляется по принципу финансирования текущих расходов на решение социальных проблем территории, при этом минимальный размер сметы в части расходов определяется, исходя из задач, функций и полномочий конкретных КТОСов.

Бюджетные средства, которые получают КТОСы, контролируются и расходуются только те, что идут на содержание помещений, покупку канцелярских принадлежностей и оргтехники; на осуществление функций по управлению и распоряжению отдельными социальнозначимыми объектами муниципальной или государственной собственности, расположенными на самоуправляемой территории, на основании договора и нормативно-правовых актов; на выплаты вознаграждений председателям и активу, поощрение членов общественных формирований и расходы на компенсацию льгот членам общественных формирований.

Как правило, в комитетах на общественных началах работают от 5 до 25 человек, председатель и специалисты КТОСа работают на платной основе, получая дифференцированные (по принадлежности к округам) вознаграждения. Считать данные выплаты заработной платой некорректно, поскольку бюджетные средства, предназначенные для этих целей, зависят от численности проживающего на данной территории населения и учитываются как "прочие расходы" в бюджете по остаточному принципу. Все комитеты города, в зависимости от численности населения самоуправляемых территорий, поделены на 4 группы: первая (до 10 тыс. человек) включает 20 комитетов, вторая (от 10 до 20 тыс. человек) - 32 комитета, третья (от 20 до 30 тыс. человек) - 21 комитет, четвертая (от 30 до 40 тыс. человек) - 3 комитета. Выплаты председателям и специалистам КТОСов определены с учетом группы; для активистов, принимающих непосредственное участие в работе комитетов, возможны 50% скидки по оплате коммунальных услуг.

Для формирования собственной финансовой самостоятельности территориальных общественных образований в Омске в 1998 г. в каждом округе были созданы Фонды объединения и развития территориального общественного самоуправления.

Естественно, что деятельность новых общественных формирований гражданского общества нуждается в изучении, обобщении накопленного опыта, прогнозировании их развития. С этой целью в 1999 и 2006 гг. и была проведена диагностика состояния ТОСов в округах города Омска. В октябре-ноябре 1999 г. центром исследований государственного и муниципального управления, созданного на базе Омского государственного университета (рук. - доктор социол. наук профессор О. М. Рой) проводился экспертный опрос в рамках разработки стратегического плана развития г. Омска. Было опрошено 58 руководителей КТОСов (из действующих к тому времени 68 комитетов). Организации ТОС уже активно участвовали в совместных мероприятиях, проводимых администрацией по благоустройству территории и социальной поддержке населения, в организации досуга и детского отдыха в городе и округах. Экспертизе подверглась и собственная деятельность комитетов: высокий рейтинг получили благоустройство территории (21,4%) и социальная поддержка населения (24,7%); положительно отмечена работа по информированию населения микрорайонов, инициативное участие в общегородской программе "Двор-дом-подъезд".

В конце 1990-х годов финансовая сторона деятельности КТОСов являлась существенной проблемой. Значительное большинство руководителей ТОСов, как правило, видели финансовые источники в долевым привлечении собственных средств предприятий, фондов, банков города, округа (с последующим возвратом), на рынке ценных бумаг; не последнее место в режиме финансирования отводилось получению средств из бюджета областного уровня и даже иностранным инвестициям. Формирование собственной финансовой базы стало главным фактором усиления позиций ТОСов в глазах населения и привлечения последнего к активной деятельности, ведь взаимотно-

Таблица 2 Помощь, оказываемая КТОСами населению территории (в % от числа опрошенных)

Округ	Центральный	Кировский	Ленинский	Советский
Виды помощи				
Контакты с органами власти по поводу решения проблем населения	30	17	18	17
Решение жилищно-коммунальных проблем: организация ремонтных работ на придомовой территории и в домах	24	25	16	29
Социальная и консультационная (юридическая, экономическая) помощь населению	18	26	12	16
Организация детских, спортивных мероприятий	16	7	29	16
Информация населения о деятельности на территории	4	9	15	10
Финансовая поддержка малообеспеченных семей, работа с инвалидами, пенсионерами	6	7	-	6
Содействие трудоустройству молодежи	8	9	5	6

Источник: Данные экспертного опроса.

шения с населением - основа легитимности и значимости данных структур. Согласно исследованию 1999 г. КТОСы придавали взаимоотношениям с населением исключительно партнерский характер (70,3%), участие населения в работе этих структур представлялось руководителями лишь в форме совместных мероприятий.

Анализ результатов исследования, проведенного в апреле-мае 2006 г. также на базе Центра с целью выявления тенденций развития территориального общественного самоуправления, показал, что и по истечении семи лет преобладающими направлениями совместной деятельности городской администрации и ТОСов оставались: благоустройство города, социальная поддержка малообеспеченных слоев населения, организация культурно-досуговых мероприятий. Но уже в качестве заслуживающих внимания совместных форм были отмечены новые: трудоустройство (временное и постоянное) молодежи, решение жилищно-коммунальных проблем (табл. 2).

Данные направления коррелируют с ключевыми проблемами жизнедеятельности территорий КТОСов, поэтому при совместном решении проблемных вопросов администрацией и КТОСами можно надеяться на качественное преобразование существующего территориального пространства микрорайонов. При этом руководители КТОСов считают, что они и самостоятельно могут осуществлять необходимые для обеспечения качества жизни населения собственной территории виды деятельности: организация культурных, спортивных мероприятий, контроль за деятельностью ЖЭУ, РЭУ. При решении финансово-материальных проблем у органов ТОС будут возможности и для реализации таких направлений в работе, как экологический контроль, организация экономического и юридического консультирования, борьба с наркоманией (табл. 3). Так, по инициативе КТОСа "Заозерный-4" с подростками проводится военно-спортивная игра "Зарница" с участием военных. А настоятель храма на территории КТОСа "Шинник" о. Дионисий тренирует хоккейную команду из ребят неблагополучных семей.

Реализация жилищно-коммунальной реформы на местах также легла на КТОСы и их структурные подразделения. Ведь преобразования в сфере ЖКХ связаны не только с техническими, но и социальными аспектами, поэтому нуждаются в поддержке и деятельном участии населения. На базе КТОСов во всех округах г. Омска открыты и действуют 10 консультационных пунктов, где проводятся бесплатные юридические консультации для жителей города и специалистов, занятых в жилищно-коммунальной сфере. К организации общественных работ привлекаются студенты средних профессиональных и высших учебных заведений города. КТОСы содействуют реализации

Таблица 3 Способы участия населения в деятельности КТОСов (в % к числу опрошенных)

Округ Форма участия	Центральный	Кировский	Ленинский	Советский
Участие и помощь в проведении досуговых, спортивных, культурных мероприятий; в организации спортивных и детских площадок	46	45	66	54
Внесение предложений по проблемам развития территории и участию в разработке новых территориальных планов и программ деятельности	33	19	10	11
Совместная разработка решений по социальным вопросам, сбор и анализ территориальной информации, выпуск информационных листов	7	24	17	8
Предоставление профессиональных (юридических, экономических) услуг КТОСу и населению отдельными жителями	7	4		5
Участие в мероприятиях по социальной поддержке лиц пенсионного возраста и нетрудоспособных	5	8	7	8

Источник: Данные экспертного опроса.

городских градостроительных программ и плановых мероприятий по газификации микрорайонов, а в Центральном округе КТОСы реализуют проект "БЛОК" (Безопасность личности и охрана квартир), который является аналогом английского опыта борьбы с квартирными кражами.

В Омске сложилась практика постоянной взаимосвязи органов ТОС с администрацией. Руководители КТОСов принимают участие (с правом совещательного голоса) в работе постоянных комиссий городского Совета, советов по территориальному общественному самоуправлению, созданных при губернаторе и мэре. Члены комитетов имеют право регулярно встречаться с главами региона, города, округов, руководителями структурных подразделений администраций по вопросам их компетенции; осуществляется взаимодействие комитетов самоуправления с отделами коммунального хозяйства, жилищными управлениями, управлениями по делам ветеранов и пожилых людей, участковыми службами УВД. "Первокирпичный" КТОС, например, способствовал открытию городского отдела милиции с полным штатом сотрудников на территории своего микрорайона, что позволило обеспечить общественную безопасность, в том числе и благодаря совместным с населением рейдам. При проведении комплексных мероприятий КТОСы города Омска сотрудничают с союзами женщин и ветеранов, спортивными командами, родительскими комитетами школ и дошкольных учреждений, советами общежитий и многодетных семей и другими; КТОС "Центральный-5" организовал совместно со студентами-волонтерами из медицинского колледжа оздоровительную кампанию для своего населения.

Но эксперты и респонденты отметили, что еще недостаточно отработаны механизмы взаимодействия органов ТОС с малым и средним бизнесом, с предприятиями, которые находятся на самоуправляемой территории; СМИ еще не уделяют должного внимания территориальному общественному самоуправлению, хотя городская газета "Вечерний Омск" старается публиковать новости о деятельности КТОСов. Чаще всего ТОСы узнают об опыте друг друга на административных совещаниях и заседаниях, а также на информационных мероприятиях администраций округов или города. Сами КТОСы используют такие информационные формы как собрания и семинары для старших по домам, на которых выступают специалисты, консультации для актива ТОС, "круглые столы" по проблемам ЖКХ, выездные мероприятия по изучению опыта домов, в которых большинство работ по благоустройству выполнено силами жителей. Население получает сведения о деятельности именно своего комитета на основе

Таблица 4 Основные причины низкой активности населения (в % от числа опрошенных)

Округ	Центральный	Кировский	Ленинский	Советский
Причины				
Потребительское отношение населения к общественным благам	28	24	28	23
Пассивность мышления населения, безразличие к своему месту проживания	24	40	30	30
Отсутствие материальных и моральных стимулов	23	25	23	24
Недостаток информации и слабая организация населения	16	4	11	16
Большая загруженность на основной работе	7	7	3	5

Источник: Экспертный опрос представителей КТОСов.

бюллетеней, которые распространяются традиционным способом (стенды, доски объявлений, витрины магазинов), используются и другие возможности, например, в микрорайоне КТОС "Шинник" информация размещается на кабельном телевидении.

Принципиально иное положение по сравнению с первым исследованием, отмечено в финансовой сфере современных КТОСов. В качестве источников, из которых следовало бы финансировать их деятельность, респондентами были названы, в первую очередь, средства бюджетов города, округов, районов и средства внебюджетных фондов города, округа; в большей степени председатели КТОСов надеются на финансовую поддержку юридических лиц, чем на население; большие надежды возлагаются и на целевое финансирование на основе региональных и муниципальных грантов.

Исследования показали рост формирующейся потребности жителей участвовать в решении проблем своей территории. Комитетами регулярно проводятся опросы населения микрорайонов на предмет их желания участвовать в деятельности комитетов. Доля активных субъектов местного сообщества в Омске, которое поддерживает и участвует в мероприятиях, проводимых органами ТОС, составляет в настоящее время от 7% до 60% (в разрезе округов); падает показатель безразличия населения к своему месту проживания (5 - 7% по округам). Это свидетельствует о росте гражданского потенциала населения, который муниципальным администрациям и комитетам самоуправления необходимо грамотно задействовать. В настоящее время в городе активизируется участие жителей в сохранности жилого фонда; ежегодно проводятся конкурсы на звание "Дом (двор, улица) образцового содержания и общественного порядка", "Образцовое содержание жилищного фонда территорий в микрорайонах"; КТОС "Шинник" в сотрудничестве с ветеранскими организациями и союзом пенсионеров регулярно проводит "Дни здоровья"; в КТОСе "Амурский-2" почти 10 лет работают комиссии по социальной защите населения и по делам семьи и детства; КТОСы Кировского округа совместно с органами социальной защиты реализуют программу "Старшее поколение".

Забываясь о развитии инициатив населения, КТОСы анализируют также ситуации и причины снижения активности в делах самоуправления (табл. 4).

В рамках "Основных направлений социально-экономического развития города Омска до 2010 года" в 2006 г. было принято новое положение о ТОС, подчеркивающее консолидацию органов муниципальной власти и местного сообщества. Принята общегородская целевая программа "Развитие ТОС в городе Омске на 2006 - 2010 годы", на основе которой впервые появилась реальная возможность поощрения активных участников территориального общественного самоуправления из бюджетных источников. Большое внимание в программе уделено и информационному аспекту; издание ежеквартальных сборников информационно-методических материалов об

опыте работы КТОСов в городе, разработка и издание рекомендаций по привлечению местного сообщества к деятельности ТОС и повышению активности его участия в реализации общегородских целевых программ; издание для населения ежеквартального информационного бюллетеня о деятельности ТОС.

Наши исследования деятельности территориального общественного самоуправления показали, что в Омске развивается и укрепляется социальный ресурс гражданского общества, он является чрезвычайно динамичным и обладает тенденцией к саморазвитию. Как считал в свое время Дж. Локк, "когда какое-либо число людей так объединено в одно общество, что каждый из них отказывается от своей исполнительной власти, присущей ему по закону природы, и передает ее обществу, то тогда, и только тогда, существует политическое или гражданское общество" [6].

Обобщая результаты двух исследований, охватывающих период 7 лет, можно сделать следующие выводы.

За прошедшее время положительная динамика в большей степени проявилась в финансировании деятельности ТОСов: произошло определение реальных финансовых источников (бюджет, доходы от собственной деятельности); появились новые финансовые возможности (региональные и муниципальные гранты), которые все чаще используются органами ТОС. Но пока сохраняется проблема финансово-ресурсной ограниченности.

Существенные изменения наблюдаются в отношениях с органами муниципальной власти, они определяются обновленной нормативно-правовой базой, регламентирующей совместную работу, ростом взаимодействия по разным вопросам (чаще всего методическим, консультационным). Но при этом говорить о расширении сфер совместной деятельности органов ТОС и городской администрации пока рано.

Качественный сдвиг произошел в деятельности комитетов территориального общественного самоуправления на собственной территории. Больше внимание они стали уделять социальной поддержке жителей и организации их свободного времени, не забывая и о вопросах благоустройства микрорайона. Поэтому наметилась тенденция к росту заинтересованности населения в деятельности "собственных" (территориальных) КТОСов. Трудно пока фиксировать повышенную активность жителей, стоит хотя бы выделить снижение степени их безразличия к месту своего проживания. Процесс становления самоуправления медленнее, чем хотелось бы, идет, но не все зависит от одних волевых усилий даже властей и благих намерений самих граждан.

К сожалению, пока не произошло принципиальных изменений во взаимоотношениях органов ТОС с бизнес-структурами и СМИ: отдельные проявления взаимодействия можно определить как исключения из общих установок и правил.

В крупном городе становление территориального общественного самоуправления приобретает особый смысл, так как активность населения, его инициативы помогают решать многие социальные проблемы; интенсивное развитие территориальных образований является чуть ли не единственным способом преодоления дефицита местной инициативы, свойственной крупным городам.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 г. N131-ФЗ статья 27.
2. Состоялось ли гражданское общество в России? ("круглый стол") // Социол. исслед. N 1. 2007. С. 49.
3. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М, 1992. С. 189.
4. *Градовский А. Д.* Сочинения. СПб, 2004. С. 287 - 289.
5. *Фергюссон А.* Опыт истории гражданского общества. / Пер. с англ. М., 2000. С. 106.
6. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Сочинения: В 3 т.; пер с англ., т. 3. М., 1985. С. 312.