

УДК 332.1:352.075

М.А. МУХИН, ассистент кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: cseed@mail.ru

И.В. САПКО, заместитель председателя комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,
г. Москва, ул. Охотный ряд, 1
Электронный адрес: sapko@duma.gov.ru

АНАЛИЗ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОПРОСАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье анализируется практика работы территориального общественного самоуправления (ТОС) в различных муниципалитетах Российской Федерации. Выделены основные виды их деятельности по направлениям: благоустройство и развитие территорий, организация досуга населения, участие в акциях общественного контроля. Приведено множество конкретных примеров, подтверждающих наличие большего ресурсного потенциала ТОС в стратегическом развитии муниципальных образований. В основу статьи легли результаты исследований отечественных ученых, материалы форумов, конференций, круглых столов и данные, размещенные на официальных ресурсах органов местного самоуправления в сети Интернет.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление; стратегическое развитие; муниципальное управление; общественное участие*

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-4-87-94

Повышенный интерес органов государственной власти Российской Федерации к местному самоуправлению наблюдается с начала 2000-х гг. – периода начала новой реформы местного самоуправления. По нашему мнению, это связано с исчерпанием управленческих и финансовых ресурсов, растущими социально-экономическими потребностями и ожиданиями граждан – как неотъемлемым результатом перехода к рыночной экономике. В этих условиях было решено, с одной стороны, снизить федеральное и региональное участие в управлении муниципальными образованиями, четко закрепить полномочия и экономические основы местного самоуправления, а с другой стороны, создать оптимизированную и подконтрольную государству муниципальную систему.

При непосредственном осуществлении местного самоуправления муниципалитеты сталкиваются с рядом серьезных проблем, главной их которых остается финансовая необеспеченность. Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации на 2015 г., к самодостаточным муниципальным образованиям относились не более 2% их общего количества. Мы связываем сложившуюся ситуацию с несколькими основополагающими факторами.

К первому можно отнести стагнацию экономического и инфраструктурного развития небольших поселений и крупных городов. Вторым фактором становятся снижение качества или недоступность множества социальных благ и отсутствие возможности для интересного времяпрепровождения у разных групп населения. Третий фактор – зачастую отсутствие кадровых ресурсов в системе местного самоуправления.

Полагаем, что территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) может стать важнейшим субъектом развития муниципальных образований, со временем исключить негативное влияние вышеперечисленных факторов за счет собственных и привлеченных ресурсов, выполнения своих функций.

Авторам близок подход Е.Г. Великой к определению понятия «стратегическое развитие»: «Под стратегическим развитием следует понимать избранную модель долгосрочных действий предприятия, которую необходимо реализовывать для достижения поставленных перед ним целей» [3], с поправкой на то, что под предприятием в данном исследовании имеется в виду муниципальное образование.

Изучением практик работы ТОС и его участия в развитии муниципальных образований занимались А.Н. Чекавинский и Н.В. Воршилов [10], Т.М. Бялкина [2], К.В. Харченко [9], В.П. Максимов [6], А.Е. Гузий [4] и другие ученые. К основным видам практической деятельности ТОС, вне зависимости от места создания – сельская местность, участок индивидуальной жилой застройки в городе, жилой микрорайон города с многоквартирными домами – относятся:

1. Благоустройство и развитие территорий (в том числе инфраструктура).
2. Организация досуга населения (в том числе системная работа с пенсионерами, инвалидами, детьми и подростками через создание клубов, кружков и секций, проведение культурно-массовых мероприятий и др.).
3. Участие в акциях общественного контроля.

Рассмотрим каждое из этих направлений более подробно.

Благоустройство и развитие территорий

К благоустройству, проводимому ТОС, мы относим организацию работ по озеленению территорий, кронированию деревьев, проведению субботников, приведению в порядок придомовых территорий, взаимодействие с органами местного самоуправления по решению вопросов, связанных с асфальтированием пешеходных дорожек, строительством детских дворовых игровых и спортивных площадок, содержанием контейнерных площадок и вывозом мусора, освещением. Есть множество примеров ресурсного участия ТОС в благоустройстве и инфраструктурном развитии, которые становятся основой для экономического процветания территории, пишет В.Ф. Басаргин [1, с. 26].

Так, активисты ТОС Костромской области занимаются вопросами благоустройства территорий, привлекают к работе множество людей из разных социальных групп. В Барнауле проводятся ежегодные конкурсы на лучшую организацию работы с населением по благоустройству территории. В Набережных Челнах ТОС занимаются строительством игровых и спортивных пло-

щадок, созданием скверов, сценических площадок. Представители ТОС Белгородской области благоустраивают территории дворов, красят в яркие цвета детские площадки, приводят в порядок ограждения, сажают цветы в клумбы.

Благодаря деятельности ТОС в г. Кирове в 2007 г. было построено 377 детских и спортивных площадок по месту жительства стоимостью более 90 млн руб., половина суммы была внесена жителями [7].

Силами активистов ТОС Республики Коми в 2013–2014 гг. были созданы 30 детских площадок, 16 источников водоснабжения, построено более 4 км тротуаров, 3 накопителя твердых бытовых отходов, отремонтированы 4 выгребные ямы в многоквартирных домах, разобрано 6 ветхих строений, вырыто более 7 км водоотводных канав вдоль дорог местного значения. Эти результаты достигнуты за счет работы более 1500 активистов и их частичного материального вклада.

Успешной практикой работы ТОС Архангельска делится уполномоченный по правам предпринимателей при губернаторе Архангельской области Н. Евменов: «Приведу в пример ТОС «Возрождение» села Козьмино Ленского района. Местные жители – около 600 человек – на своем примере доказали, что развитие территории зависит от инициативы жителей. Силами ТОСовцев заброшенное здание клуба было переоборудовано в спортивный комплекс, построена площадка для проведения культурно-массовых мероприятий. Активисты «Возрождения» создали Аллею Памяти к 70-летию Победы, приводят в порядок памятники героям Великой Отечественной войны. В планах селян – модернизация сети уличного освещения. Соответствующий проект уже поддержали в правительстве области» [5].

Обустройством сквера в Воронеже летом 2016 г. занимался ТОС «Уличный комитет № 68», привлечший 150 тыс. руб. собственных средств, 200 тыс. руб. благотворительной помощи от малых предпринимателей и более 1,1 млн руб. за счет гранта областного конкурса проектов.

Благодаря работе ТОС «Самарский» городского округа г. Самары в 2012 г. на территории микрорайона приведено в порядок 20 уголков отдыха и 10 детских площадок, высажено более 200 деревьев и кустарников.

Проект «Живи, родник духовный» ТОС «Поле-Есинское» деревни Поле Онежского района Архангельской области позволил укрепить фундамент, заменить сгнившие бревна, провести земляные и косметические работы в церкви, построенной в середине XIX в.

Больших успехов добились и ТОС Волгоградской области, которые практически полностью отвечают за благоустройство территорий, а органы местного самоуправления передали им значительный перечень полномочий. Помимо полномочий в их пользование переданы помещения, инвентарь и разнообразная техника. В 2009–2011 гг. ТОС установили более 28 тыс. светоточек наружного освещения, восстановили и благоустроили более 2 тыс. колодцев, водяных скважин, водонапорных башен, построили и восстановили более 3 тыс. детских и спортивно-оздоровительных площадок. Особенность достигнутых результатов заключается в том, что подавляющее большинство работ выполнено волонтерами или в рамках партнерства с центром занятости населения, а товары приобретались за счет средств, полученных в

рамках конкурсов социальных проектов, благотворительных взносов со стороны населения и бизнеса, субсидий, выделенных органами государственной власти и местного самоуправления.

О том, что подобные практики активного участия ТОС в социально-экономическом развитии муниципалитетов имеют достаточно длительную историю, свидетельствует проведенное еще в 2002 г. исследование вклада ТОС г. Челябинска в социально-экономическое развитие внутригородских территорий и города в целом. Оно показало, что за календарный год 119 ТОС южноуральской столицы отремонтировали более 47 000 м² внутридворовых дорог, высадили более 5 500 деревьев и кустарников, установили более 1000 малых архитектурных форм, детских игровых и спортивных площадок [6, с. 73].

Организация досуга населения

Еще одно важное направление работы ТОС – организация досуга населения, повышение его социально-экономической активности. И по этому направлению имеется положительная практика.

Так, в ТОС микрорайона Березовский г. Нижнего Новгорода работает молодежная студия красоты «Валентина», основной задачей которой является эстетическое воспитание девушек в возрасте от 14 до 25 лет. В нижегородских ТОС «Новый» и «Кооперативный» работают клубы, в которых ежедневно проводятся мастер-классы по интересным для разных возрастных групп областям: рисование, лепка, бисероплетение, валяние, вышивка, кулинария и др.

На базе ТОС «Родионовский» Кумылженского района Волгоградской области работают клубы «Хозяюшка» и «Здоровье», в деятельности которых принимают участие около 70% жителей территорий ТОС. При ТОС «Степновский-Северный» того же района работают 10 добровольных объединений: добровольная народная и санитарная дружины, клубы «Здоровье» и «Ветеран», подростковый клуб «Эврика», экологический отряд, кружок современного танца и фитнеса «Терпсихора», клуб по армреслингу. Таким образом, ТОС становится главным досуговым центром поселения.

Содействие досуговой занятости также осуществляется через реализацию культурно-массовых и спортивных мероприятий, организацию экскурсионных поездок, льготных кинопоказов и праздников. В Нижнем Новгороде силами ТОС ежегодно проводится праздник «Баскет-клуб», в котором принимают участие более 5 тыс. чел. в возрасте от 5 до 70 лет. В свою очередь ТОС «Возрождение» села Верхний Жирим Республики Бурятия, которое отличается самая большая концентрация старообрядцев в России, уделяет большое внимание сохранению традиций и особенностей культуры староверов путем проведения праздников, обрядов, распевов [8]. Силами ТОС г. Перми, как и других городов, проводятся культурно-массовые мероприятия в микрорайонах к различным праздникам: Дню пожилого человека, Дню матери, Дню города, Дню урожая, Дню защитника Отечества, Масленице и т.д.

Участие в акциях общественного контроля

Активно, успешно развивающимся направлением работы ТОС является общественный контроль в различных сферах жизнедеятельности. Так, в г. Екатеринбурге активистами ТОС на основе собственной практики было

подготовлено «Руководство для НКО и местных сообществ». В нем были описаны действенные механизмы участия граждан в общественном контроле и процессах формирования экологической политики муниципалитета.

Активисты ТОС г. Читы при поддержке органов государственной власти и местного самоуправления проводят общественную экологическую экспертизу [4, с. 12]. Знание своей территории позволяет в кратчайшие сроки определить источник возникновения проблемы, подготовить и передать необходимые документы и сведения в надзорные органы.

В результате общественного контроля, проводимого ТОС Тюменской области, был пересмотрен порядок вывоза и обращения с твердыми бытовыми отходами в пос. Большой Тараскуль.

ТОС г. Перми принимают активное участие в акциях общественного контроля в сфере ЖКХ, доступности объектов социально-культурного назначения для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Состояние ветхого жилья в рамках акций общественного контроля успешно оценивают общественные жилищные инспекторы ТОС г. Рязани. Ими ведется постоянная работа, составляется перечень аварийных и ветхих зданий на территории города, принимаются в связи с этим специальные меры.

Акции общественного контроля в отношениях между собственниками помещений в многоквартирных домах, ресурсоснабжающими организациями и управляющими компаниями стали постоянными для ТОС г. Новосибирска. Благодаря активной работе в этом направлении активистами ТОС решено множество спорных и конфликтных вопросов, касающихся проблем установки индивидуальных приборов учета, оплаты услуг и т.д.

ТОС г. Ульяновска и Мордовии проводят акции общественного контроля за торговой деятельностью, в сфере рекламы и благоустройства. Подобная работа ведется совместно с органами местного самоуправления и при их поддержке.

В Кирове основным субъектом общественного контроля за состоянием скатных крыш и соблюдением мер предосторожности при передвижении в местах возможного схода снега и льда с крыш зданий в зимнее время выступают ТОС. За несколько лет работы им удалось существенно сократить травматизм жителей города.

Силами ТОС Озерского городского округа Челябинской области проводится общественный контроль за выполнением работ по обустройству и использованию территорий, противопожарному состоянию территорий лесных массивов. Благодаря вкладу активистов ТОС в г. Челябинске частично была решена проблема незаконных парковок и ночных стоянок.

Результатом общественного контроля и активности ТОС «Степной» г. Волгодонска стало закрытие пивного бара «Нирвана», где спиртные напитки продавались с нарушением законодательства Российской Федерации, а профилактика правонарушений по распитию спиртных напитков в общественных местах привела к резкому уменьшению подобных фактов.

В 2012 году советом и активом ТОС «Самарский» городского округа г. Самары было проведено 250 рейдов общественного контроля по проблемным объектам ЖКХ и подготовлено 120 обращений в местную администрацию.

В г. Ростове-на-Дону ТОС активно взаимодействуют с отделами внутренних дел и добровольной народной дружиной (общественный контроль, охрана общественного порядка) во время проведения различных культурно-массовых мероприятий.

Реализуемые силами ТОС проекты становятся неотъемлемой частью пространственного и социально-экономического развития муниципальных образований, влияют на развитие вариативных форм времяпрепровождения населения. Важнейшее в перечисленных направлениях работы – это возможность непосредственного участия населения в обсуждении вопросов и принятии решений, что повышает степень ответственности при получении благ и рождает чувство общей удовлетворенности жизнью.

Анализ практик участия ТОС в работе по благоустройству и инфраструктурному развитию территорий, организации досуга населения, участию в акциях общественного контроля подтверждает предположение о наличии большого ресурсного потенциала ТОС в стратегическом развитии муниципальных образований.

Список литературы

1. Басаргин В.Ф. Благоустройство – постановка проблемы // Муницип. Россия. 2015. № 10 (66). С. 23–26.
2. Бялкина Т.М. ТОС: простой, понятный и близкий людям формат решения местных проблем [Электронный ресурс]. URL: <http://смо.khabkrai.ru/opinion/2016/03/06/tos-prostoj-ponyatnyj-i-blizkij-lyudyam-format-res/> (дата обращения: 21.05.2016).
3. Великая Е.Г. Стратегическое развитие предприятия [Электронный ресурс] // Аудит и финансовый анализ. 2008. № 1. URL: <http://www.auditfin.com/fin/2008/1/Velikaya/Velikaya%20.pdf> (дата обращения: 24.05.2016).
4. Гузий А.Е. Территориальное общественное самоуправление и его полномочия (на примере городов Сибирского федерального округа) // Вестн. Омской юрид. акад. 2016. № 1 (30). С. 10–20.
5. Держать ТОС по ветру: территориальное общественное самоуправление как бизнес [Электронный ресурс]. URL: http://www.bclass.ru/aktualno/sreda_obitaniya/derzhat-tos-po-vetru-territorialnoe-obshchestvennoe-samoupravlenie-kak-biznes/ (дата обращения: 02.06.2016).
6. Максимов В.П. Оценка эффективности территориального общественного самоуправления и его вклада в социально-экономическое развитие муниципального образования // Вестн. Челяб. ун-та. Сер. 7. Гос. и муницип. упр. 2004. № 1. С. 63–74.
7. Стенограмма заседания совета по местному самоуправлению при председателе Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации 28 мая 2015 г. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124050048050048.html> (дата обращения: 02.06.2016).
8. Территориальное общественное самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России. М.: Фонд «Устойчивое развитие», 2014. 36 с.

9. Харченко К.В. Территориальное общественное самоуправление: многообразии возможностей // Управление городом: теория и практика. 2014. № 2. С. 13–16.

10. Чекавинский А.Н., Ворошилов Н.В. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне // Экон. и соц. перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 6 (42). С. 153–168.

Статья получена 23.11.2016

References

1. Basargin, V.F. (2015), "Landscaping – statement of the problem", *Municipal'naja Rossiya*. no. 10, pp. 23–26.
2. Bjalkina, T.M. (2016), "TPGS: simple, intuitive and familiar format for people solving local problems" [Online], available at: <http://cmo.khabkrai.ru/opinion/2016/03/06/tos-prostoj-ponyatnyj-i-blizkij-lyudyam-format-res/> (Accessed 21 May 2016).
3. Velikaja, E.G. (2008), "Strategic development of the company", *Audit i finansovyj analiz*, vol. 1 [Online], available at: <http://www.auditfin.com/fin/2008/1/Velikaya/Velikaya%20.pdf> (Accessed 24 May 2016).
4. Guziy, A.E. (2016), "Territorial public self-government and its powers (for example, the cities of the Siberian Federal District)", *Vestnik Omskoj yuridicheskoy akademii*, no. 1, pp. 10–20.
5. The official site of the newspaper "Business Class Arkhangelsk" (2016), "Keep your TPGS to the wind: territorial public self-government as a business", available at: http://www.bclass.ru/aktualno/sreda_obitaniya/derzhat-tos-po-vetru-territorialnoe-obshchestvennoe-samoupravlenie-kak-biznes/ (Accessed 2 June 2016).
6. Maksimov, V.P. (2004), "Evaluation of territorial self-government and its contribution to social and economic development of municipal formation", *Vestnik Chelyabinskogo universiteta. Seriya 7. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie*, no. 1, pp. 63–74.
7. The official site of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (2015), "Transcript of meeting of the Board for Local Government under the Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation dated 28 May 2015", available at: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056053124050048050048.html> (Accessed 2 June 2016).
8. *Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie. Tekushhee sostojanie i primery uspešnyh praktik iz regionov Rossii* [Territorial public self-government. Current status and examples of successful practices of Russian regions] (2014), Fond "Ustojchivoe razvitie", Moscow, Russia.
9. Harchenko, K.V. (2014), "Territorial public self-management: the variety of possibilities", *Upravlenie gorodom: teorija i praktika*, no. 2. pp. 13–16.
10. Chekavinskij, A.N. and Voroshilov, N.V. (2015), "Territorial public self-management as a development institution at the municipal level", *Jekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz*, no. 6, pp. 153–168.

Received 23 November 2016

RESOURCE POTENTIAL ANALYSIS FOR TERRITORIAL PUBLIC SELF- GOVERNMENT IN THE STRATEGIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Mikhail A. Mukhin

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: cseed@mail.ru

Igor V. Sapko

*The State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the seventh
convocation,*

1 Okhotny ryad str., Moscow, 103265, Russia

E-mail: sapko@duma.gov.ru

This paper analyzes practices in territorial public self-government (TPGS) in different municipalities of the Russian Federation. In order to determine the resource potential of TPGS in the strategic development of municipalities the main activities are highlighted in the following areas: improvement and development of territories, the organization of leisure activities for the population, participation in actions of social control. Examples of TPGS participation in these areas are given. The study is based on results of research of Russian scientists, materials, forums, conferences, round tables, and the data posted on the official resources of local governments on the Internet. The results of the compilation and analysis led to the conclusion that there is a huge TPGS resource potential in strategic development of municipalities in key areas.

Key words: territorial public self-management; strategic development; municipal management; public participation