

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ МОДЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ

АННОТАЦИЯ

В работе рассмотрены модели формирования органов территориального общественного самоуправления в городах Западной Сибири в начале 2000-х годов. Раскрыты особенности функционирования местного самоуправления на начальном этапе совершенствования институтов народовластия.

Ключевые слова: местное самоуправление, регион, публичное управление, орган государственной власти, комитет, комиссия, собрание.

VOLOKH O. V.

DIFFERENTIATION OF MODELS OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN THE CITIES OF WESTERN SIBERIA

ABSTRACT

The paper considers models of formation of territorial public self-government bodies in the cities of Western Siberia in the early 2000s. The features of the functioning of local self-government at the initial stage of improving the institutions of democracy are revealed.

Keywords: local self-government, region, public administration, public authority, committee, commissions, assembly.

Несмотря на внешнее однообразие органов территориального общественного самоуправления (ТОС) в городах Западной Сибири в первой половине 2000-х гг. отмечается их определенная дифференциация в рамках нескольких организационных моделей. Основными причинами их формирования стало разнообразие численности и динамики населения, отдаленность от крупнейших центров социально-экономического развития страны, позиция органов государственной и местной власти по отношению к органам ТОС.

Тем более нужно не забывать о сложившейся в те годы социально-экономической ситуации в стране и регионах, стремительное падение уровня жизни населения, закрытие крупных градообразующих предприятий, «дряхлающая» инфраструктура городов. Все эти и многие другие проблемы накладывали свой отпечаток на формирование низовых институтов местного самоуправления муниципальных образований.

Поэтому организация территориальных органов местного самоуправления в Западной Сибири проходила под воздействием социально-экономических факторов и приобретала особые черты структурного моделирования.

В качестве основных критериев выделения нескольких моделей организационных структур ТОСов выступили: штатная численность и полномочия органов; реализуемые программы; взаимоотношения с органами публичной власти; количественный и качественный состав населения участков.

По данным критериям определялись несколько моделей, во-первых, формально-организационная модель функционирования органов ТОС, основанная на жестких требованиях законодательства, и практически лишенная уникальности. Отличительным свойством данной модели явилась постоянная связь с органами государственной власти, ограничивающая общественную природу органов ТОС. Подобный опыт преимущественно характерен для города Омска.

Начало процессу организации взаимодействия органов ТОС с органами исполнительной власти Омской области было положено изданием указа Губернатора «О мероприятиях по оказанию содействия развитию ТОС на территории Омской области», в котором предусматривались различные направления поддержки по совместной работе с активами КТОС [1].

Кроме того, при Мэре города Омска в 2005 году был создан совет по территориальному общественному самоуправлению, целью деятельности которого являлось повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и органов ТОС по вопросам развития ТОС на территории города [2].

В отличие от подавляющего большинства городов Западной Сибири влияние органов государственной власти и органов местного самоуправления на развитие ТОС в Омске не ограничивалось принятием законов о территориальном общественном самоуправлении. В этих условиях задача органов местного самоуправления состояла в принятии местных нормативно-правовых актов, которые бы создали адекватное правовое поле для развития территориального общественного самоуправления в городе.

Основным отличительным свойством формально-организационной модели ТОС в городе Омске в первой половине 2000-х гг. стало закрепление схемы сотрудничества органов с населением, что придавало их работе исключительно формализованный характер. В качестве одной из наиболее распространенных выступала организация проведения собраний и конференций по месту жительства.

В наиболее распространенных формах организации ТОС – советах и комитетах микрорайонов городских округов Омска организовывались приемы граждан, в закрепленные сроки и часы. Отмечалась весьма существенная закономерность – подавляющая часть обращений органы ТОС была адресована органам местного самоуправления, что свидетельствовало о низкой правовой грамотности населения.

Одной из причин пассивного отношения городского населения к инициативам органов ТОС явилось использование только одного средства воздействия на общественное сознание – средства массовой информации. При этом, как правило, использовались печатные средства, находящиеся в ведении органов местного самоуправления. По данному показателю происходит сближе-

ние города Омска с Новосибирском, Кемерово и Барнаулом [3, с.38].

Динамика направлений работы органов ТОС города Омска также свидетельствует о сохранении традиционных направлений деятельности и на протяжении первой половины 2000-х гг. К ним относились: благоустройство города, социальная поддержка малообеспеченных слоев населения, организация культурно-досуговых мероприятий, трудоустройство молодежи, решение жилищно-коммунальных проблем.

Близка по форме и содержанию омской, модель органов территориального общественного самоуправления, созданная на протяжении 2000-х гг. в Барнауле. В отличие от Омска в Барнауле практически полностью отсутствовала общественная инициатива при формировании данных органов. Основаниями распространения практики создания первых органов ТОС стало издание Положения о территориальном общественном самоуправлении населения города в 2005 году, типовые уставы домового, уличного и квартального комитетов, другие документы, способствующие активному развитию данной формы самоуправления [4]. По данным Администрации города на 2009 год в городе было зарегистрировано и действовало 50 органов ТОС, преимущественно в форме советов и комитетов микрорайонов.

Некоторой особенностью реализации формально-организационной модели в городе Барнауле явилось достаточно широкое использование практики организации работы общественных комиссий при Советах (комитетах) ТОС. Преимущественно – это были следующие комиссии: по социальной защите и поддержке населения; по работе с ветеранами; по работе с детьми и подростками; по работе с домовыми комитетами; по работе с уличными комитетами; земельная; общественная административная [5].

Расширение круга проблемных аспектов деятельности органов ТОС в рамках формально-организационной модели в городе Барнауле привело к увеличению численности советов и комитетов, но не позволило кардинально изменить

отношение граждан к данной форме непосредственного волеизъявления населения. По данным социологического опроса, проведенного среди жителей Барнаула в 2005 году, более трети населения вообще не знали о существовании органов ТОС и почти половина (48,9%) затруднились ответить на этот вопрос [6].

Органы территориального общественного самоуправления города Кемерово получили дополнительную динамику для своего развития только после принятия положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Кемерово» (постановление Кемеровского городского Совета народных депутатов от 26.02.2006 № 313). На 2004 год в городе было зарегистрировано 3798 органа ТОС, в 2008 году их численность возросла до 7413 [7, с.7]. Непосредственное руководство их деятельностью осуществляет координационные советы по территориальному общественному самоуправлению, действующие на базе органов местного самоуправления.

Отличительной особенностью формально-организационной модели органов ТОС в городах Западной Сибири является использование механизмов и форм, закрепленных в законодательных актах, ограниченность инициативы со стороны местного сообщества, обращение к органам власти и их должностным лицам как необходимому ресурсу развития территориального общественного самоуправления. Основными причинами преобладания данной модели в Омске, Барнауле, Кемерово стало отсутствие общественной инициативы на этапе организации ТОС, ограниченность опыта деятельности органов общественной деятельности на рубеже 1980-х – 1990-х гг.

Вторая, комбинированная модель органов ТОС, предполагала использование, как механизмов общественной самоорганизации, так и законодательную активность органов публичной власти. Данная модель достаточно устойчиво сформировалась в Новосибирске на протяжении 1998–2003 гг. Ее основу составляли советы (комитеты) микрорайонов, возрождение которых начинается в 1998–1999 гг. Инициатива их создания принадлежала на паритетных началах районным админи-

страциям и общественности в лице общественных организаций.

На протяжении первой половины 2000-х гг. органы территориального общественного самоуправления охватывают все 10 районов города, чему способствует принятие очередного Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске, утвержденного решением городского Совета 19.04.2006 № 230 [8].

Основной задачей советов микрорайонов стало создание условий для налаживания процедуры выборов на собраниях (конференциях) граждан старших по подъездам и домам, а также председателей уличных и домовых комитетов.

Особенностью новосибирской модели организационной структуры ТОС являлась деятельность Консультативного совета по ТОС города Новосибирска, созданного в 2004 году. В его задачу входило реализация комплексной муниципальной политики в области организации деятельности ТОС. Являясь координирующим органом, обеспечивающим взаимодействие органов местного самоуправления с органами ТОС в решении вопросов социально-экономического развития территорий города Новосибирска, совет приобрел черты института, способного стимулировать самостоятельную активность населения и общественных организаций в вопросе создания и функционирования органов ТОС. На заседаниях Совета на протяжении 2004–2005 гг. рассматривались ключевые вопросы жизнеобеспечения и социально-экономического развития города.

Наряду с Консультативным советом самостоятельное значение имел специализированный отдел по взаимодействию с органами ТОС, созданный при Мэрии города Новосибирска в 2001 году в составе Управления общественных связей. Деятельность данного структурного подразделения местной администрации предполагала содействие созданию и развитию территориального общественного самоуправления и иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления [9]. В отношении используемых форм взаимодействия местной администрации с орга-

нами ТОС можно констатировать отсутствие их разнообразия.

В Томской области процесс развития ТОС отличается непоследовательным, но достаточно противоречивым характером. В Томске к 2004 году действовало более 56 ТОС, из них у 23 ТОС зарегистрированы уставы и 14 являются юридическими лицам [10]. В 2004 году продолжилась реализация проекта «Организация территориального общественного самоуправления на территории Томской области». По состоянию на 1 октября 2005 года заявки на участие в областном конкурсе муниципальных грантов все 5 городских округов и 28 органов ТОС.

В городском округе с 2003 года ведется работа по возрождению домовых и уличных комитетов, созданию товариществ собственников жилья. Так, в 2005 году были созданы 26 уличных и домовых комитетов, а уже 2004 году создан городской Совет домовых комитетов. Более 700 человек – старших по дому и подъезду взяли на себя ежедневный общественный контроль над выполнением работ по санитарному обслуживанию закрепленных домов. Созданная система общественного самоуправления должна была более эффективно решать вопросы содержания, текущего и капитального ремонта жилищного фонда, общественного порядка и санитарного состояния территории городов.

Таким образом, организационные структуры органов ТОС крупных городов Западной Сибири в первой половине 2000-х гг. характеризовались некоторым разнообразием моделей, обусловленным значительной численностью и динамикой населения, отдаленностью от важнейших центров социально-экономического развития страны, позицией органов государственной и местной власти по отношению к органам ТОС.

Формально-организационная модель функционирования органов ТОС основывалась на жестких требованиях законодательства, и практически была лишена уникальности. Отличительным свойством данной модели явилась постоянная связь с органами государственной власти, ограничивающая общественную природу органов ТОС (Омск, Кемерово, Барнаул).

Комбинированная модель органов ТОС была более гибкой и предполагала использование, как механизмов общественной самоорганизации, так и законодательную активность органов публичной власти (Новосибирск, Томск).

После формирования органов территориального общественного самоуправления в городах Западной Сибири в начале 2000-х гг. произошел рост общественной активности населения, наметились позитивные сдвиги в качестве жизни, появились новые формы городской самодеятельности, повысился уровень благоустройства, и возникла современная жилищно-коммунальная инфраструктура.

Во многих сегодняшних переменах активную роль сыграли именно органы территориального общественного самоуправления, которые смогли заинтересовать людей участвовать в позитивных изменениях городской среды и формировании нового облика крупных муниципальных образований Западной Сибири.

Список литературы

1. Указ Губернатора Омской области «О мероприятиях по оказанию содействия развитию ТОС на территории Омской области» от 12 декабря 2004 г. // Омская правда. – 2004. – № 24.
2. Постановление Мэра г. Омска от 26 июля 2005 г. № 353-п «О создании совета по территориальному общественному самоуправлению при Мэре города Омска» // Омский вестник. – 2005. – № 48.
3. Мотивирование представителей территориального общественного самоуправления. Аналитическая записка по результатам социологического опроса председателей советов микрорайонов г. Новосибирска / Н.А. Локтева. – Новосибирск: Институт неправительственного сектора, 2003. – С. 38.
4. Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле. Утв. Решением Барнаульской городской Думы № 232 от 25.11.2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma-barnaul.ru/documents/232.html> (дата обращения 25.10.2020).
5. ТОС микрорайона «Солнечного» помога-

ет и словом и делом // Вечерний Барнаул. – 2004. – № 52.

6. Специальный доклад «О возможности реализации населением Алтайского края права на осуществление местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://protmen.ru/content/bibl/spec/spec3.doc> (дата обращения 10.07.2020).

7. Территориальное общественное самоуправление: опыт работы. Декабрь 2008. – Кемерово. – С. 7.

8. Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске. Утв. решением городского Совета 19.04.2006 № 230 // Новосибирские новости. – 2006. – № 18.

9. Официальный сайт Управления общественных связей Мэрии города Новосибирска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uos.novosibirsk.ru/#main> (дата обращения 16.02.2020).

10. Государственный архив Томской области Ф. Р-430. Оп. 12. Д. 7002. Л. 37.

Статья поступила в редакцию 15 ноября 2020 г.

Принята к публикации 18 декабря 2020 г.

Ссылка для цитирования: Волох О.В. Дифференциация моделей территориального общественного самоуправления в городах Западной Сибири // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2020. № 4(32). С. 41-45. DOI: <https://doi.org/10.37468/2307-1400-2020-4-41-45>