

Георгий МЕЛЮХИН, к. филос. н.,
заместитель председателя АНО «Лига ТОС», Пермь

Пути развития территориального общественного самоуправления

Впереди – съезд и создание Ассоциации ТОС России

ТОС – территориальное общественное самоуправление – существует в России более 27 лет. Локальные организации жителей определенной территории, которые создаются активными гражданами, являются самыми важными, самыми оперативными, самыми вовлеченными в решение локальных проблем, самыми яркими партнерами местной власти.

Начиная с 1988 года такого рода локальные организации активных жителей (*community based NGO*) получили в России название «территориальное общественное самоуправление». Новый термин был впервые закреплен в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г. В дальнейшем Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. определил основные понятия и основы функционирования территориального общественного самоуправления. Позже это понятие было закреплено в федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 и 2003 годах.

Появление органов территориального общественного самоуправления в начале 1990-х годов привело к росту гражданских инициатив, демократического сознания и веры в возможные демократические преобразования. Появление таких новых для нашей страны локальных организаций было обусловлено, с одной стороны, резким кризисом, изменением системы управления городским хозяйством, определенного перестроечного безвластия. С другой стороны, демократическими изменениями в жизни нашего общества, новым отношением к этим организациям со стороны властных структур.

Исследователи начала 1990-х годов оценивали территориальное общественное самоуправление как новую возможность гражданского участия и новую форму демократии. Природа



Пермь – один из городов, где еще в середине 1990-х годов появились первые органы ТОС. Они создавались при поддержке мэрии. Именно в Перми впервые появились конкурсы и ярмарка социальных проектов, так называемый «грантовый мешок» и другие идеи, которые были подхвачены в других регионах. В 2009 году в Перми была создана Лига ТОС, которая недавно стала одним из инициаторов проведения съезда ТОС в феврале 2016 года и предполагаемого создания Ассоциации ТОС России. Публикуем статью представителя Лиги ТОС Георгия Мелюхина.

территориального общественного самоуправления того периода – это, безусловно, волонтерская работа. Речь не шла ни о зарплатах, ни о субсидиях. Максимум, что делали в тот период муниципалитеты для «своих» ТОСов – бесплатно предоставляли им помещения для работы.

Дальнейшая история развития территориального общественного самоуправления имеет свои вехи и события. Органы ТОС занимаются благоустройством и социальной защитой, досугом и жилищными проблемами, работают с детьми, пожилыми людьми, безработными и инвалидами. Во всех этих сферах они тесно взаимодействуют с работниками муниципальных структур, бизнес-сообществом, общественными организациями.

Начала формироваться инфраструктура поддержки территориального общественного самоуправления в разных городах России, что позволило в 2009 году в **Перми** создать Лигу председателей ТОС, объединившую председателей территориального общественного самоуправления города. Председателем Лиги был избран **Михаил Амбражевич**. Его опыт позволил наметить основные направления деятельности институтов поддержки территориального общественного самоуправления, в том числе, когда такие функции брали на себя городские структуры. Среди них – разнообразная помощь самим ТОСам, в том числе поддержка их разнообразных инициатив:

- правотворческая деятельность;
- продвижение идеи территориального общественного самоуправления и обучение;
- установление взаимодействия с другими организациями;
- организация обмена опытом между органами территориального общественного самоуправления своего региона и другими регионами;
- организация и проведение разного рода конкурсов социальных проектов;

• ведение координационной и сетевой работы.

В разных уголках России развитие территориального общественного самоуправления продолжалось и продолжается, однако «портрет ТОС», его природа, деятельность очень сильно изменились, как изменились и основные направления деятельности, которые в условиях реформы ЖКХ все чаще становятся центрами пересечения жилищных интересов и интересов собственности, особенно в борьбе за землю и управление коммунальными потоками.

2 июня 2009 года после большого перерыва в Госдуме России прошли организованные профильным комитетом Госдумы парламентские слушания, посвященные проблемам территориального общественного самоуправления. «Там, где нет территориального общественного самоуправления, там нет и местного самоуправления», – заявил на слушаниях **Виталий Шипов**, один из авторов Федерального закона № 131-ФЗ, в разное время руководивший департаментами развития местного самоуправления в Минэкономразвития России и других министерствах. Сам факт парламентского обсуждения и весьма представительного собрания в целом позитивно отразился на развитии территориального общественного самоуправления в стране. Во многих муниципалитетах России снова «вспомнили» про органы территориального общественного самоуправления, «заметили» их работу и «добавили на нее средства».

Однако все эти подвижки на практике уже не изменили тенденций, наметившихся в этом направлении. Во-первых, там, где еще недавно самоорганизация жителей была их правом – она стала обязанностью и необходимостью. Во-вторых, можно говорить о росте профессионализации работы лидеров территориального общественного самоуправления на локальном уровне – 27 лет не прошли бесследно. В-третьих, все реже органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей, если только это не «протестные ТОСы», которые борются с местной властью по разным вопросам защиты своей территории.

Резко сокращается волонтерская деятельность в этой сфере. Все меньше и меньше возникает реальных инициатив жителей. У жителей все меньше времени, сил и желания на такую работу, к тому же эта работа получает все меньше общественного признания и одобрения. Кроме того, во многих городах, там, где местная власть

сильна и достаточно грамотна, жителям уже не приходится «самим латать дыры». Муниципалитеты действуют на опережение, предлагая свои проекты и программы, улучшающие качество городской среды и качество жизни. В результате зачастую тосовцам уже нет нужды привозить с дачи цветы, чтобы сделать цветник у подъезда – его раньше жителей сделает управляющая компания, уже нет заботы о детских площадках – типичном поле участия молодых родителей – красивые, современные площадки ставят во дворах местные власти.

В-четвертых, изменилась и работа самих органов территориального общественного самоуправления там, где они еще есть. Идет переход от самостоятельности и общественной работы – к выполнению муниципального заказа. Многие органы территориального общественного самоуправления научились писать проекты и зарабатывать деньги, получать гранты на выполнение этих проектов, активно участвуют в муниципальных конкурсах. Деньги, которые через конкурсы социальных проектов и муниципальных заказов проходят через органы ТОС,

Все реже возникают реальные инициативы жителей.

Во многих городах – там, где местная власть сильна и достаточно грамотна, – жителям уже не приходится «самим латать дыры». Муниципалитеты работают на опережение, улучшая качество городской среды.

Но в некоторых городах ТОСы превращаются в представителей управляющих компаний

Инициаторами создания органов территориального общественного самоуправления сейчас выступают муниципалитеты и созданные специально для этих целей муниципальные учреждения, периодически проявляют активность политические партии, особенно перед избирательными кампаниями. Особую роль в создании органов территориального общественного самоуправления сейчас играют жилищные управляющие компании, при этом нарушается процедура создания органов ТОС и весь принцип самоорганизации граждан. Старшие по домам и подъездам «назначаются» управляющими компаниями, чтобы иметь «своих» представителей населения при приемке проведенных работ. Тем самым органы территориального общественного самоуправления нередко превращаются в представителей управляющих компаний на местах. Одновременно в самых «продвинутых» – с точки зрения территориального общественного самоуправления городах – именно ТОСы выступают защитниками интересов жителей перед управляющими компаниями. Этому, в частности, способствуют и просветительские программы территориального общественного самоуправления, и контрольные функции, которые они в ряде городов берут на себя.

с каждым годом все увеличиваются. И это, безусловно, очень хорошо. Однако, как правило, это чаще всего – «заказ города», а не реализация инициатив жителей. Кроме того, управление этими проектами и этими средствами также требует профессионализации сотрудников, их постоянной работы, весьма далекой от «собственных инициатив» и «волонтерства». Другими словами, ТОСы зачастую ставятся в прямую зависимость от органов местного самоуправления, а отнюдь не от жителей, чьи интересы они должны представлять.

Возникают принципиально новые структуры в сфере территориального общественного самоуправления. Так, для решения многочисленных вопросов деятельности и развития территориального общественного самоуправления в Пермском крае была создана автономная некоммерческая организация «Лига ТОС». Главной целью АНО «Лига ТОС» является содействие становлению гражданского общества путем развития территориального общественного самоуправления, осуществления функций социального партнерства, направленного на выстраивание цивилизованных отношений с органами местного самоуправления, в формате гражданского контроля, гражданского диалога и гражданского участия.

АНО «Лига ТОС» на протяжении пяти лет ведет активную деятель-

ность по развитию территориального общественного самоуправления **Пермского края** и других регионов Российской Федерации. За это время проведено более 300 семинаров, оказано более 4500 консультаций для государственных и муниципальных служащих, общественно активных граждан на территориях края по вопросам организации и развития территориального общественного самоуправления. Проведены обучающие семинары по тиражированию пермского опыта развития территориального общественного самоуправления в **Ижевске, Омске, Кирове, Нижнем Новгороде**. Подготовлены методические материалы для активных граждан и муниципальных служащих. При участии АНО «Лига ТОС» создано территориальное общественное самоуправление в городах **Соликамске, Чернушке, Осе, Краснокамском, Пермском, Кишертском, Добрянском** и ряде других районов Пермского края.

В настоящее время возникает необходимость сформировать комплексную систему активизации населения, способную объединить различные площадки, подходы и ресурсы, а также создать универсальные инструменты, способные эффективно влиять на повышение социальной активности граждан.

Поиски этих новых форм сегодня идут весьма активно, что показала межрегиональная конференция «Общественные центры – основа развития инициативных граждан по решению проблем местных сообществ», которая проходила 23–24 сентября 2014 года в Перми. «*Центры активных людей*» работают в **Нижнем Новгороде**, в Перми развиваются общественные центры, а в **Кирове** – «*Центры местной активности*». Они стали новыми инструментами в деятельности территориального общественного самоуправления и новыми площадками взаимодействия населения и местных властей.

Сегодня ТОСы и муниципальные и государственные власти должны не только найти новые, отвечающие современным реалиям формы взаимодействия, но и сохранить лучшие примеры самоорганизации и самоуправления.

В мае 2014 года принят Федеральный закон № 99–ФЗ от 5 мая 2014 г. «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации». Внесены указанные изменения, в результате которых советы терри-

ториального общественного самоуправления приравнивали к общественным организациям. Такие изменения спровоцировали много противоречий и неясностей: они лишили органы территориального общественного самоуправления их главного преимущества – строго территориальной принадлежности: ведь общественное объединение, согласно Закону, основано на членстве, а не на месте проживания.

Проблемы территориального общественного самоуправления в условиях изменений федерального законодательства обсуждались в апреле 2014 года на «круглом столе», организованном АНО «Лига ТОС» и Общественной палатой Пермского края. К диалогу были приглашены члены краевого штаба «Народного фронта», представитель Минюста России по Пермскому краю, депутаты Законодательного собрания Пермского края и руководители советов территориального общественного самоуправления.

В рамках обсуждения поднимались вопросы юридических аспектов получения органами ТОС статуса общественной организации, а также меры по оптимизации территориального общественного самоуправления в условиях действия Федерального закона № 99–ФЗ. В частности, представителей территориального общественного самоуправления волновала необходимость введения членства, внесение изменений в устав. Также они озабочены тем, каким образом работать в новых условиях.

По словам председателя АНО «Лига ТОС» Михаила Амбражевича, именно территориальное общественное самоуправления является связующим звеном между администрацией и гражданами. Сфера компетенции территориального общественного самоуправления – это вопросы местного значения, то есть затрагивающие неопределенный круг лиц, связанных с какой-то конкретной территорией. Не хотелось бы потерять такую форму общения – ведь появление ТОС повышает активность населения, люди получают возможность самостоятельно решать свои проблемы.

На «круглом столе» принято решение рекомендовать Законодательному собранию Пермского края разработать *законодательную инициативу о внесении поправок в Федеральный закон № 99–ФЗ* и направить эту инициативу в адрес Госдумы России и Общественной палаты Российской Федерации.

В Российской Федерации на декабрь 2014 года существует более 16 тысяч ТОС в 64 субъектах Федерации. В ряде регионов созданы инициативные группы граждан, и все они находятся под угрозой закрытия или прекращения деятельности. Кроме этой проблемы, есть еще несколько, требующих срочного обсуждения и решения:

- слабая законодательная база, недостаточно определены предметы ведения, процедуры передачи властных полномочий;

- слишком сложна процедура избрания органов территориального общественного самоуправления, механизм их отчета перед избирателями;

- слабы сами органы территориального общественного самоуправления, их членам не хватает знаний, подчас очень конкретных.

На современном этапе развития территориального общественного самоуправления вплотную встал вопрос о создании *Ассоциации ТОС России*. Активную позицию в этом вопросе заняла «Лига ТОС», которая участвует в работе по ее созданию. Считаем, что создание Ассоциации позволит активнее лоббировать интересы территориального общественного самоуправления в органах законодательной и исполнительной власти Российской Федерации. В частности, решить проблему правового статуса организаций территориального общественного самоуправления, указав их особую правовую форму, принять федеральный закон о территориальном общественном самоуправлении, принять стратегию по развитию ТОС в России в рамках федеральной программы «Поддержка и развитие территориального общественного самоуправления – основной элемент гражданского общества в Российской Федерации».

Для обсуждения этих вопросов, по мнению лидеров ТОС, необходимо провести I Съезд территориального общественного самоуправления России с участием депутатов Госдумы России, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, органов исполнительной власти всех уровней, а также всех заинтересованных лиц, включая представителей научного сообщества, представителей регионов и, самое главное, – делегаций ТОС со всей страны.

История территориального общественного самоуправления до конца не дописана и в ней еще будет много славных страниц.