



УДК 342.552(47)

## Территориальное общественное самоуправление: в теории и на практике. Опыт Иркутска

Г. В. Калугина

*Отдел по связям с общественностью Администрации г. Иркутска*

Статья посвящена проблеме участия граждан в осуществлении местного самоуправления посредством организации территориального общественного самоуправления. Поднимаются проблемы реализации права граждан на ТОС и качества создаваемых институтов. Представлен перечень проблем, которые возникают в процессе создания и деятельности ТОС: легитимность, учет, организационные проблемы, проблемы взаимодействия ТОС с властью и устойчивости создаваемых сообществ.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, права человека, территориальное общественное самоуправление.

Последнее время в российском обществе все активнее декларируются и все более проникают в законодательство нормы гражданского участия в осуществлении местного самоуправления, установления отношений доверия между властью и населением. С самых высоких трибун говорится о необходимости пересмотра всеми членами российского общества своих роли и места в нем с точки зрения ответственности за то, «...что происходит в конкретном городе, поселке». Именно приблизить местную власть к населению, создать дополнительные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления должна была реформа местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» расширил перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Но наиболее «признанным» механизмом не только развития местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления, но и инструментом формирования гражданского общества остается территориальное общественное самоуправление (ТОС). Более того, практически все дискуссии, посвященные вопросам участия населения в осуществлении местного самоуправления (вне зависимости от их уровня и масштабности), сводятся к проблеме развития ТОС<sup>1</sup>, все конкурсы на лучшее муниципальное образование имеют базовый параметр, замеряющий уровень

---

<sup>1</sup> Конференция в Томске 21–22 марта 2009 г. «Участие граждан в местном самоуправлении» – вся дискуссия была посвящена именно проблеме развития и деятельности ТОС.

вовлеченности граждан в осуществление МСУ, – количество органов ТОС. Опыт также показывает, что идея, заложенная реформой МСУ в институт территориального общественного самоуправления, практически нигде на практике в «запланированном законодателем варианте» не реализуется, нередко случаи, когда стремление развивать территориальное общественное самоуправление оказывается лишь предвыборными технологиями, либо не более чем декларациями.

История и опыт самоорганизации граждан по месту жительства в России имеют большую традицию. Тема территориального общественного самоуправления является ключевой не только в дискуссиях, посвященных проблемам вовлечения граждан в осуществление местного самоуправления, но и в исследованиях, посвященных развитию местного самоуправления в нашей стране. При этом при всей многочисленности публицистических исследовательских работ, более или менее полного научного исследования, охватывающего все стороны проблемы формирования и реализации территориального общественного самоуправления в России, до сих пор нет.

Данная статья имеет несколько исследовательских и практических задач. Во-первых, представить процесс развития и реализации территориального общественного самоуправления в отдельно взятом городе. Во-вторых, обозначить ряд проблем, которые сегодня встают не только перед чиновниками, «отвечающими» за вовлечение граждан в осуществление местного самоуправления, но и перед гражданами непосредственно, решивших воспользоваться своим правом на осуществление местного самоуправления (МСУ). В-третьих, данной статьей автор надеется пригласить не только научное сообщество, но и коллег по цеху к дискуссии.

Автор имеет профессиональную заинтересованность<sup>1</sup> в наличии постоянной профессиональной (не парадной) дискуссии, которая помогла бы многим людям, сталкивающимся с этими проблемами, получить качественные и объективные ответы на вопросы.

Изучение ситуации проходило на примере города Иркутска. Для решения задач данной статьи формат case-studies представляется наиболее приемлемым и эффективным.

Источниковая база – это, в первую очередь, материалы отдела по связям с общественностью почти за десятилетний период, нормативные акты органов местного самоуправления г. Иркутска, материалы СМИ. Большую роль в понимании и осмыслении сути проблем, связанных с развитием территориального общественного самоуправления, сыграл фактор включенного наблюдения – личного участия в этих процессах. Несмотря на то, что в данной статье размышления будут проходить с позиций чиновника, автор имеет опыт личного участия в ТОС (как обыкновенный житель обыкновенного дома, в

---

<sup>1</sup> Автор почти 10 лет работает в отделе по связям с общественностью Администрации г. Иркутска, и изучаемые процессы не только проходят на его глазах; среди вопросов и направлений, курируемых отделом, вопрос участия граждан в осуществлении местного самоуправления является одним из основных.

котором выбран старший по подъезду<sup>1</sup>). Этот факт, хотя и не в полной мере, но может снять вопросы, связанные с некоторой заангажированностью либо односторонностью подходов.

\*\*\*

Развитие территориального общественного самоуправления в Иркутске имеет достаточно продолжительный опыт.

В 1995 г. городской Думой было принято Положение «О территориальном общественном самоуправлении населения в г. Иркутске». В конце 90-х – начале 2000-х гг. по этому положению было создано несколько органов Территориального общественного самоуправления (ТОС «Юбилейный», совет ТОС «Солнечный») и выбрано множество старших по домам и подъездам.

Отличительная черта первого этапа развития ТОС в Иркутске заключается в том, что организация территориального общественного самоуправления проводилась по инициативе органов городского самоуправления (через структурные подразделения мэрии, либо через жилищные организации). Именно жилищные организации в тот период стали главными трансляторами идеи ТОС в массы. Мастера ЖЭУ проводили собрания, вели списки старших по подъездам, представляли эти списки в окружные администрации. В результате был наработан весьма многочисленный резерв лидеров местных сообществ – до 5 тыс. человек. Однако этот актив не был в полной мере вовлечен в осуществление местного самоуправления. Возможно, на тот момент оказалась недостаточно развитой инфраструктура взаимодействия органов местного самоуправления с населением, отсутствовала развитая система ТОС на уровне микрорайонов, в которые могли бы вливаться старшие по домам и подъездам.

В феврале 2005 г. в городе Иркутске были приняты нормативно-правовые акты, регулирующие создание и деятельность территориального общественного самоуправления<sup>2</sup>.

Однако на всплеск активности по созданию ТОС, на процесс самоорганизации граждан по месту жительства повлияли иные факторы: новый Жилищный кодекс и так называемая точечная застройка.

В результате в 2006 г. то тут, то там в Иркутске стали появляться инициативные группы. Часть из этих инициативных групп организовали терри-

---

<sup>1</sup> Согласно «Положению о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления группы жилых домов и многоквартирного жилого дома в городе Иркутске», старшие по домам и подъездам квалифицируются как единоличный орган ТОС на уровне подъезда многоквартирного дома.

<sup>2</sup> Новые нормативные акты принимались в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ: решение Думы г. Иркутска от 24 февраля 2005 г. № 004-20-100123/5 «Положение о территориальном общественном самоуправлении группы жилых домов и жилого микрорайона в городе Иркутске» и «Положение о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления группы жилых домов и многоквартирного жилого дома в городе Иркутске»; постановление мэра от 21 сентября 2005 г. № 031-06-1629/5 «О типовом Уставе территориального общественного самоуправления группы жилых домов (жилого микрорайона) города Иркутска».

ториальное общественное самоуправление в различных формах: от старших по подъездам до ТОС группы домов.

Так, в 2006 и в 2007 гг. появилось 40 старших по подъездам и домовых комитетов и 2 ТОС группы жилых домов («Сосновый бор» в м-не Синюшина гора – 2 многоквартирных дома и «Пульс добрых сердец» в 5-м микрорайоне в Ново-Ленино – 65 многоквартирных домов). Таким образом, в этот период преобладающей формой ТОС являлась форма старшего по дому (домовой комитет). Это объясняется наиболее легкой процедурой создания. Для избрания старшего по дому или подъезду достаточно провести собрание и записать протокол.

С 2008 г. начинается новый этап развития ТОС – стала нарастать тенденция создания ТОС групп домов (от 2 до 50) и микрорайонов.

В общей сложности, по состоянию на 1 ноября 2009 г. в Иркутске зарегистрированы или находятся в стадии создания 11 ТОС групп домов или микрорайонов. Но при этом обращает на себя внимание, что наравне с зарегистрированными в уполномоченных органах местного самоуправления ТОС действует большое количество ТОС домов на основании протокола – без регистрации в окружных администрациях. Таких органов ТОС в Иркутске насчитывается около 75. Однако самой многочисленной формой ТОС, как и в предыдущие годы, остается ТОС на уровне подъезда. Старших по подъездам насчитывается – 5958<sup>1</sup>.

Мы показали динамику развития ТОС в Иркутске. Однако для понимания процессов, происходящих внутри оформленных институций – начавших деятельность ТОС, для представления рисков и угроз устойчивому и качественному существованию ТОС, просто необходимо представить цикл жизнедеятельности подобного объединения, тем более что в нашем распоряжении имеется несколько примеров. Чтобы избежать ситуации, когда задеваются чьи-то личные интересы, мы не будем обозначать ни территорию, где действовало ТОС, о котором пойдет речь, ни его название, ни, естественно, персоналий. Данное территориальное общественное самоуправление на самом начальном этапе создания полностью отвечало идее, заложенной в нормативные акты о ТОС. Это была прямая инициатива граждан, поддержанная местной администрацией. Процедура создания ТОС была выдержана полностью, несмотря на трудности организации учредительной конференции и выбора делегатов на нее. Руководство ТОС имело целью обеспечивать быстрое и качественное решение проблем территорий с обязательным вовлечением в этот процесс жителей. ТОС было зарегистрировано в Регистрационной палате как юридическое лицо. Проводились мероприятия, встречи, совещания. Руководители ТОС в обязательном порядке участвовали в еженедельных планерках местной администрации. Через некоторое время произошла смена руководства. Уже на этапе захода новых людей произошли нарушения – не было проведено общего собрания ТОС, процедуру провели в усеченном составе

---

<sup>1</sup> Данные получены в результате проведения конкурса на лучший комитет по управлению округом г. Иркутска 2009 г.

членами совета. Мотивация участия в ТОС новых руководителей сводилась к идее контроля за деятельностью местной власти и организации работы ТОС как структуры, с которой все должны согласовывать различные вопросы вплоть до перечисления доходов на счет организации от деятельности коммерческих предприятий, находящихся в границах ТОС. Сменился и стиль взаимодействия с местной администрацией. Теперь это не совместные совещания, а требования, петиции. ТОС микрорайона теперь свелось к группе людей, самих себя выбирающих и самих перед собой отчитывающихся. Помещение, предоставлявшееся ТОС на безвозмездной основе, начало сдаваться в аренду, отчетность перестала вестись. Закончилась история ТОС его ликвидацией федеральной регистрационной службой, было изъято помещение. Осталось лишь негативное отношение к идее, ее дискредитация на уровне широких масс населения и, наверное, нежелание вообще этим когда-либо заниматься, а у представителей местной власти – острое отторжение факта, что ТОС – приемлемая форма для вовлечения населения в осуществление местного самоуправления. Автор уверена, что многие ее коллеги приведут не один подобный пример. На выше уже упоминавшихся конференциях, совещаниях в кулуарах все говорят о проблеме иждивенчества со стороны ТОС, их почти обязательной политизации, о непонимании, как выстроить правильные взаимоотношения с ТОС.

\*\*\*

Приведенный пример демонстрирует трудности, с которыми может столкнуться любое общественное объединение. Естественно, что в Иркутске существуют примеры и весьма успешного, устойчивого развития ТОС. Перейдем к анализу, как представляется, системных проблем и вопросов в развитии и функционировании ТОС.

ТОС имеет несколько форм: на уровне подъезда многоквартирного дома (старший по подъезду), на уровне многоквартирного дома (домовой комитет), на уровне группы домов (минимум два) и микрорайона. Согласно положению «О территориальном общественном самоуправлении в г. Иркутске», в окружных администрациях регистрируются ТОС групп домов и микрорайонов. А выше мы уже говорили о том, что наиболее распространенные формы ТОС – это старшие по домам и подъездам из-за облегченности процедуры создания – достаточно провести собрание и записать протокол. До недавнего времени эти протоколы так и оставались на руках у избранных «старших» и не несли никакой функциональной нагрузки, что с ними делать – до сих пор мало кто из активных жителей понимает. С 2008 г. окружные администрации г. Иркутска<sup>1</sup> начали регистрировать и протоколы домовых комитетов. Однако проблема учета действующих и создающихся ТОС продолжает оставаться весьма актуальной.

Ситуация усложняется еще и тем, что сегодня с инициативами по созданию ТОС выступают практически одновременно следующие акторы: население

---

<sup>1</sup> А именно администрации по управлению административными округами (их в городе 4) являются органами, уполномоченными по регистрации ТОС в г. Иркутске.

ние, управляющие компании, окружные администрации, депутаты. Причем все действуют отдельно от других, даже если сферы интересов присутствуют в одних границах<sup>1</sup>. Зачастую инициаторы ТОС недостаточно знакомы с нормативно-правовой базой Иркутска и не знают о том, что регистрацию ТОС осуществляет окружная администрация, стремятся формировать собственные списки «старших по домам и подъездам». Таким образом, первая проблема, провоцирующая многие последующие, о которых мы будем говорить, – неотработанность системы учета наиболее распространенных форм ТОС (старших по домам и домовых комитетов).

Следующая проблема, не менее актуальная, – отсутствие четкого понимания положения, или статуса ТОС. Многочисленные декларации о том, что «среди форм участия населения в осуществлении местного самоуправления территориальное общественное самоуправление занимает особое место, на практике доказав свою работоспособность, что ТОС является резервом развития демократии и способом вовлечения граждан в управление общественными процессами, повышения уровня жизни населения»<sup>2</sup> на сегодняшний день – лишь призыв к действию, проговаривание желаемого результата. Практика на местах в большинстве случаев показывает, что пока нет четкого понимания, как воплотить в жизнь эти призывы, так как (и это – следующая проблема) нет также четкого понимания, как не только создать ТОС, но обеспечить его результативную, эффективную, устойчивую деятельность. Нет однозначного представления о функционале данного вида деятельности: что это – ТОС – механизм для поддержания порядка в подъездах (как сказал на встрече с избирателями депутат Законодательного собрания области: мэрия вас (ТОС) создает, чтобы вы им подъезды мыли забесплатно), или инструмент строительства гражданского общества, механизм вовлечения населения в процессы управления городом? Несмотря на то, что согласно Положению о ТОС в Иркутске, перечень направлений деятельности весьма широк, до сих пор наиболее отработанной практикой является «...содействие жилищно-эксплуатационным организациям и органам городского самоуправления в содержании жилищного фонда; участие в обеспечении чистоты и порядка на территории ТОС домов, микрорайона, в содержании и развитии объектов благоустройства...»<sup>3</sup>. Этому, конечно, есть свое объяснение – самоорганизация граждан в форме домовых комитетов, ТОС подъездов обусловлена в первую очередь необходимостью налаживания постоянного и качественного контакта с управляющими компаниями. И здесь проявляется следующая проблема – этот процесс сегодня осуществляется (инициируется) с двух сторон: и населением, и управляющими компаниями. При этом часто процедура создания домовых комитетов и выборов старших по подъездам не соответствует

---

<sup>1</sup> За исключением одной территории, где депутат и руководитель управляющей компании – одно лицо.

<sup>2</sup> Стенограмма Парламентских слушаний в Государственной Думе РФ «Развитие территориального общественного самоуправления» от 02.06.2009 г.

<sup>3</sup> Положение о территориальном общественном самоуправлении группы жилых домов и жилого микрорайона в городе Иркутске.

нормативным актам, регулирующим вопрос создания территориального общественного самоуправления, а выбранные «старшие» в дальнейшем «нанимаются» управляющей компанией для осуществления взаимодействия с населением. С одной стороны, о такой форме поддержки ТОС в Иркутске говорят не первый год, и она представляется в некоторой мере и обоснованной. С другой – нивелируется вся идеология территориального общественного самоуправления, которая заложена непосредственно в Федеральном законе «Об общих принципах организации территориального общественного самоуправления в РФ», потому что в данном случае речь, скорее, должна идти о представителе собственников многоквартирного дома, которого должно определить общее собрание собственников и принять решение о назначении ему заработной платы за конкретную деятельность. А если учесть, что некоторые управляющие компании, усердствуя в деле создания ТОС на подведомственных им территориях, занимаются не просто агитационной и разъяснительной деятельностью, но даже на уровне проведения общего собрания предлагают вознаграждение за участие в нем, формируют изначальное представление о том, что ТОС – исключительно оплачиваемая работа. Некоторое время (2005–2006 гг.) иркутскими активистами очень активно проговаривались идеи необходимости оплаты их деятельности из средств городского бюджета. Позиция иркутских властей и тогда, и сегодня остается неизменной – ТОС – это самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением собственных инициатив по решению вопросов местного значения.

Существует еще одна проблема, вытекающая из недостаточно четкого понимания, как реализовать, организовать мощнейший ресурс территориального общественного самоуправления, – риск его политизации. В Иркутске уже сегодня ТОС условно можно разделить на две группы. Первая – ТОС, созданные на фоне противостояния, напряженности. Вторая – ТОС, созданные в партнерстве с администрацией города, округа, ориентированные на сотрудничество с мэрией, депутатами Думы города, управляющими компаниями. Многие российские города в свое время столкнулись с проблемой, когда ТОС стали основой оппозиции местной власти. В центре этой проблемы – также непонимание или нежелание организовать эффективное и качественное взаимодействие с ТОС со стороны местных властей. Активисты ТОС г. Иркутска нередко сетуют на то, что сначала их агитировали в ТОС, а когда они стали задавать власти вопросы, то сразу перестали быть ей интересны. Естественно, что ни один человек, работающий на общественных началах (так сказать, за идею), не сможет долго обивать пороги и дожидаться элементарного ответа на свой вопрос. Считаем, что наличие механизма системного прямого контакта не только облегчит работу как власти, так и представителям ТОС, но и снимет напряженность.

В целях поддержки самого института ТОС органы местного самоуправления реализуют ряд мероприятий организационного и просветительского характера – семинары, встречи, с 2007 г. реализуется образовательный проект для населения «Школа активных граждан», с 2004 г. проводится ежегодная процедура поощрения активистов ТОС и граждан, активно участвующих в

осуществлении местного самоуправления, в целях финансовой поддержки мероприятий ТОС с 2005 по 2009 гг. в рамках муниципального гранта существовало направление «Развитие ТОС в Иркутске». Также действует муниципальная ведомственная программа «Взаимодействие органов местного самоуправления с населением, некоммерческими организациями, ТОС». Это дает основания ожидать более качественного развития не только самого института ТОС, но и форм взаимодействия его с местной властью.

\*\*\*

Таким образом, территориальное общественное самоуправление, определенное законодателем как наиболее эффективный механизм развития локальных территорий, остается одним из приоритетных институтов общественного участия в процессе выявления проблем и выработки решений. Местные практики развития ТОС показывают, что сегодня необходимо более четкое понимание миссии ТОС в деле развития местного самоуправления, более внятное обозначение его роли и места в этом процессе. Также обращает на себя внимание, что на местах начинает постепенно оформляться общественный запрос на данный механизм участия в решении проблем территорий по месту жительства, на участие населения в осуществлении местного самоуправления вообще. А как показывает опыт, лишь при участии всех сторон – и власти, и населения – возможно достижение наиболее эффективных результатов.

## **Territorial Community Self-administration: in Theory and in Practice. Irkutsk Experience**

G. V. Kaluguina

*Irkutsk City Administration*

The article is dedicated to the problem of citizens' participation in local self-government. The issues of the territorial community self-government organization and its institutes quality and stability are raised. The issues of the territorial community self-government organization and function are pointed out: legitimacy, statistic calculation, organization problems, and problems of interaction with the power.

**Key words:** local self-government, human rights, territorial community self-government.

*Калугина Галина Валерьевна – начальник отдела по связям с общественностью Администрации г. Иркутска, e-mail: gala-ged@mail.ru*

*Kaluguina Galina Valerievna – Head of PR department, Irkutsk City Administration, e-mail: gala-ged@mail.ru*