



Территориальное общественное самоуправление: новый взгляд на возможности и перспективы влияния на создание городской среды

Роман Константинович Овчаренко¹, Полина Алексеевна Степанищева²

¹Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия

²Волгоградский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Волгоград, Россия

¹ovcharenko-rk@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4974-4962>

²ssstepanishcheva@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрен институт территориального общественного самоуправления как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления в административно-территориальных рамках Ростовской области в целом и муниципальных образований, входящих в нее, в частности. Территориальное общественное самоуправление на данный момент имеет задатки к новому витку активного развития, как в меняющейся системе российского местного самоуправления в качестве одного из иерархических уровней его организации, так и в сфере городской среды, в которой выступает важным актором изменений, а также инструментом в консолидации и реализации этих изменений.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, самоорганизация, местное сообщество, городская среда, благоустройство.

Для цитирования: Овчаренко Р. К., Степанищева П. А. Территориальное общественное самоуправление: новый взгляд на возможности и перспективы влияния на создание городской среды // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 3. С. 46–51. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-3-46-51>. EDN CTSAOX

Problems of Management

Original article

Territorial public self-government: a new look at the possibilities and prospects of influencing the creation of an urban environment

Roman K. Ovcharenko¹, Polina A. Stepanishcheva²

¹South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia

²Volgograd Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Volgograd, Russia

¹ovcharenko-rk@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4974-4962>

²ssstepanishcheva@mail.ru

Abstract. The article considers the institution of territorial public self-government as a form of direct implementation by the population of local self-government in the administrative-territorial framework of the Rostov region as a whole and the municipalities included in it, in particular. Territorial public self-government currently has the makings for a new round of active development, both in the changing system of Russian local self-government as one of the hierarchical levels of its organization, and in the field of the urban environment, in which it acts as an important actor of change, as well as a tool in consolidating and implementing these changes.

Keywords: local self-government, territorial public self-government, self-organization, local community, urban environment, landscaping

For citation: Ovcharenko R. K., Stepanishcheva P. A. Territorial public self-government: a new look at the possibilities and prospects of influencing the creation of an urban environment. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2024;(3):46-51. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-3-46-51>. EDN CTSAX

Введение

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) развивается в новейшей истории нашей страны с 1990-х годов. Закон СССР от 09.04.1990 г. №1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» фактически отождествлял собирательное понимание всех существующих на тот момент форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления с территориальным общественным самоуправлением. Согласно статье 2 названного Закона система местного самоуправления включала в себя местные Советы народных депутатов, а также органы территориального общественного самоуправления. Но уже с возникновением Российской Федерации ТОС приобрело более привычное нам значение: в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ ТОС – это уже не вся прямая демократия, а лишь ее часть, форма, однако, справедливо будет отметить, этой форме уделена особенная роль. В настоящий момент согласно законодательству ТОС – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования, для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Но по сути это форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, на наш взгляд, наиболее соответствующая самоуправленческим, демократическим принципам, вероятно потому, что включает в себя иные формы прямой демократии, приобретая всеобъемлющий характер. ТОС имеет перспективы к более активному развитию в условиях тенденции российского законодательства о местном самоуправлении к коренным изменениям – включению его в систему единой публичной власти, что уже закреплено в Конституции Российской Федерации, положения которой далее развиваются в предлагаемом проекте закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», и Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» № 414-ФЗ¹.

Сегодня российская политическая система встраивает местное самоуправление в иерархию публичного управления (можно усилить это положение, рассматривая местное самоуправление фактически в качестве одного из уровней государственного управления, и подобная практика исторически имеет свое место – вспомним государственную теорию местного самоуправления, а также советскую модель организации местного самоуправления) качественно отличающегося от первого. Данный процесс закономерен, что дает необходимость научному сообществу искать пути развития и рабочие инструменты под каждый из них. Сложившаяся за более чем 30 лет практика реализации ТОС показывает, что одно из популярных направлений деятельности института – создание городской среды и благоустройство, поэтому в данной работе нами поставлена цель определить перспективы и инструменты развития данного института в контексте создания городской среды; в свою очередь, эмпирическая часть данного исследования задает административно-территориальные рамки, эмпирический объект – реализацию ТОС в Ростовской области.

Основные понятия и теоретические противоречия

Территориальное общественное самоуправление существует в системе местного самоуправления Российской Федерации. Считаем закономерным рассмотреть дефиницию данного института, закрепленную законом, а также разобраться в теоретических основаниях его реализации. В ходе дальнейших рассуждений будем осуществлять поиск настоящего положения ТОС в системе политико-теоретических координат «самоорганизация – управление – самоуправление».

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. М., 1999; Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52. Ч. I. Ст. 8973; Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

Рассматривая ТОС как инструментальную единицу реализации местного самоуправления, интерпретируя последнее не как процесс, а как элемент бюрократической системы российской публичной власти, целесообразно рассмотреть соотношение термина, закрепленного законодательством, и определения смыслового, истолковываемого с учетом теоретико-методологического взгляда.

Как уже отмечено выше, Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет ТОС как «самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории ... для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»¹. Возникает своего рода алогизм: самоуправление есть самоорганизация. Опираясь на рассуждения Бардакова А. И., постановим, что в самоорганизации ключевое – правила, облегчающие повседневное существование системы, а также наличие общей коллективной воли, а говоря о самоуправлении, следует сделать акцент на том, что оно есть поступательное, существующее там, где управление изжило себя, а так же претворяющее в жизнь индивидуальную волю, где не существует как таковой коллективной воли, но существует совокупность воли индивидуальных [1, с. 10]. Если учесть, что современное местное самоуправление после поправок к Конституции РФ в 2020 г., стало частью единой системы публичной власти, то, вероятно, действительно территориальное общественное самоуправление скорее не самоуправление, а самоорганизация.

В данной работе мы обозначаем ТОС инструментом реализации изменений в городской среде наряду с формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, что закреплено законом. Но чей это инструмент? Отметим, что понимание ТОС как инструмента местной власти разрушительно для самоуправленческих идей потому, что в корне противоречит его принципам, в то же время трактовка ТОС как инструмента самого местного самоуправления вполне приемлема, так как ТОС становится связующим звеном между самоуправленческими единицами, в частности, местными сообществами и так называемой местной властью или представителями органов государственной власти субъекта РФ. Тезис о том, как в этом дуализме российского местного самоуправления существует ТОС обозначают Шагалов И. Л. и Рубин А. Ю., говоря о том, что нередко в российской практике реализации ТОС происходит «сочетание гражданской ответственности с определенной «гражданской беспомощностью»», что и приводит к тому, что технически ТОС становится инструментом местной власти, поскольку без нее существовать эффективно не способно [2, с. 105–106].

К вопросу о противоречиях, Щербина Е. Ю. и Клочкова Е. Р. предлагают расширить перечень форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия в нем новой формой – соучаствующим проектированием, которое становится все более актуальным в контексте привлечения граждан к созданию проектов развития городской среды [3, с. 77]. Нельзя не согласиться, что это эффективный инструмент вовлечения различных групп стейкхолдеров, но отметим, что нами данный инструмент видится именно инструментом, но не полноценной формой прямой демократии. Так, ТОС – инструмент местного самоуправления, а соучаствующее проектирование, а также опросы, собрания, инициативные проекты и т.д. – инструменты в деятельности ТОС. Возвращаясь к предмету исследования, логично определить, что есть городская среда. Так, Нотман О. В. делает акцент на ее многозначности и междисциплинарном положении [4, с. 106]. Градостроительный кодекс РФ так же не закрепляет данный термин. Так, самостоятельно определим, что городская среда – совокупность материальных объектов (зданий, сооружений, пространств и т.п.) и социальных связей, существующих в территориальных рамках города или иной территориальной единицы.

Экспертный взгляд на ТОС в контексте его влияния на создание городской среды: проблемные аспекты

В целях эмпирической проработки исследуемого вопроса в 2024 году нами было проведено социологическое исследование на базе выработанной авторской методики всестороннего рассмотрения института территориального общественного самоуправления в Ростовской области. В исследовании был использован метод экспертного опроса. Для объективности результатов институт был рассмотрен с двух сторон: со стороны тех, кто создает условия, в частности политико-правовые, для функционирования ТОС, мы их назвали представители власти, а с другой – тех, кто непосредственно ТОС реализует и действует в этих условиях, в этом качестве выступили сами председатели и секретари ТОС. Следуя указанной логике, мы в рамках нашего исследования провели параллельно два экспертных социологических опроса: опрос представителей власти и опрос представителей ТОС.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В экспертном опросе представителей власти приняли участие 33 эксперта, замещающих или замещавших должности, связанные со взаимодействием с ТОС в Ростовской области. Возраст респондентов различен, колеблется от 32 до 65 лет, преимущественно мужского пола (26 экспертов мужчины; экспертов женского пола – 7). Респонденты имеют (или имели) постоянное место работы (службы) в таких муниципальных образованиях, как Каменский муниципальный район Ростовской области (в том числе представители городского и сельских поселений, входящих в состав муниципального района), а также Дубовский, Заветинский, Мясниковский, Родионово-Несветайский, Сальский, Семикаракорский, Пролетарский, Багаевский, Белокалитвинский, Весёловский, Волгодонской муниципальные районы Ростовской области, городские округа – город Ростов-на-Дону и город Батайск.

В проведении экспертного опроса представителей ТОС приняли участие 42 эксперта, 40 из которых – председатели ТОС, 2 – секретари ТОС. Возраст респондентов от 38 до 76 лет, преимущественно женского пола (35 экспертов женщин; 7 экспертов мужского пола). Деятельностью на должностях ТОС эксперты занимаются разное количество времени: медианное значение – «9,5 лет», модальное значение – «3 года». В опросе приняли участие эксперты из 7 муниципальных образований – трех городских округов (города Азов, Батайск, Таганрог), Красносулинского, Октябрьского, Семикаракорского, Каменского муниципальных районов и городских и сельских поселений, входящих в них. Большая часть опрошенных (34 респондента) представляет ТОС, не имеющих статус юридических лиц, зарегистрированы в качестве юридических лиц 7 ТОС, которые представляют эксперты.

По итогам сравнительного анализа обеих групп респондентов выделим три ключевых проблемных аспекта: 1. Ненастроенный диалог представителей ТОС с представителями органами местного самоуправления («местной власти»): разный взгляд на деятельность и положение ТОС; 2. Недостаточная мотивация участников ТОС: нет укрепления местных сообществ, отсутствие инициатив; 3. Сложность финансирования деятельности ТОС.

Определенно, вполне возможно рассмотреть эти аспекты по отдельности, но в таком случае не избежать дублирования аргументов, поскольку все три аспекта проявляются вкуче, подобно отрицательному синергетическому эффекту в какой-либо системе. Так, под системой мы понимаем ТОС в Ростовской области.

Сперва отметим, как обе группы респондентов смотрят на важность вклада ТОС в формирование городской среды. В обоих вопросах большинство респонденты отметили, что ТОС вносят достаточный вклад в формирование городской среды (19 респондентов в опросе власти и 30 респондентов в опросе представителей ТОС). Так, опрошенные подтверждают, что ТОС позитивно влияет на городскую среду той территории, на которой реализуется. Однако, представители власти нередко отмечают, что вклад скорее нейтральный (9 респондентов). Представители власти могут не замечать вклад ТОС в это направление деятельности, в то время как для представителей ТОС часто оно является ключевым.

Далее, остановимся на нескольких положениях, всецело демонстрирующих наличие трех ранее обозначенных проблемных аспектов. Представители ТОС оценивают положение данного института в системе местного самоуправления на достаточно высоком уровне (20 респондентов), в то время как опрос власти не демонстрирует такого же четкого ответа, респонденты колеблются между ответами «Достаточно высокое» (13 респондентов) и «Среднее» (13 респондентов). Сделаем вывод, что представители ТОС оценивают положение «своего» института выше, чем представители власти, которые и создают условия, при которых ТОС может действовать в различных направлениях. Обратившись к аргументам выбора ответов, станет ясно, что часто наблюдается слабая инициатива от граждан (для представителей власти), а также недостаток финансирования (для представителей ТОС). Так возникает ситуация беспомощности ТОС в своих началах, что приводит к безынициативности граждан, которую замечают представители власти и делают выводы о недостаточно важном положении этого института.

Еще один пример – разный взгляд на способ формирования ТОС. Так, респонденты опроса представителей ТОС часто подчеркивают, что инициатива должна исходить именно от жителей, местного сообщества, поскольку именно так ТОС становится независимым от тех, кто его гипотетически может создать (19 респондентов). Но, существует и полярное мнение среди опрошенных представителей ТОС – эффективнее ТОС, формируемое административным ресурсом, «сверху» (20 респондентов); эти респонденты часто согласны, что инициатива и самостоятельность «снизу» важны, но на практике часто неэффективны, так как при способе формирования ТОС «сверху» оказывается больше помощи, преимущественно финансовой, в том числе на начальном этапе. С этим, по результатам

другого опроса, не согласны представители власти, в большинстве считающие, что наиболее предпочтителен вариант формирования ТОС «снизу», что повышает ответственность местного сообщества за то, что реализует на его территории ТОС (21 респондент). В проектах по формированию городской среды способ формирования ТОС особенно важен, поскольку лишь ощутив ответственность за «свою» территорию и решив для ее улучшения создать ТОС, могут возникнуть действительно взвешенные и перспективные предложения.

Респондентам обеих групп был задан вопрос «Способны ли ТОС осуществлять деятельность исключительно за счет своих ресурсов (материальных и финансовых) без привлечения поддержки извне?». На который представители ТОС единогласно отметили, что это невозможно в настоящих условиях, а представители власти не были так однозначно уверены в своих ответах (7 респондентов ответили «да», 26 – «нет»). Представители власти аргументировали выбор ответа «да» тем, что ТОС не должны подменять органы местного самоуправления и могут ограничиться «малозатратными» направлениями деятельности. На практике ТОС действительно сейчас заняты такими мероприятиями, в направленности на создание городской среды в том числе. Так, обе группы опрошенных отмечают, что наиболее приоритетным направлением деятельности ТОС в настоящий момент является организация и проведение субботников, в то время как участие граждан в проектах по инициативному бюджетированию или созданию иных творчески осмысленных проектов по созданию городской среды в настоящий момент уделяется внимания меньше.

Заключение

Таким образом, ТОС на сегодняшний день наиболее демократизированная форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, поскольку предоставляет возможности осуществлять непосредственно самоуправление, пусть и в ограниченном виде. На практике реализация ТОС часто сталкивается с проблемами, особенно сильно затрагивающими влияние ТОС на создание городской среды: недостаток финансирования, мотивации, а также отсутствие конструктивного и продуктивного диалога между властью и ТОС. Решение проблем будет наиболее эффективным, если предложения по совершенствованию этого диалога будут поступать в первую очередь от представителей органов местного самоуправления в частности. Среди конкретных инструментов решения проблем выделим – практики соучаствующего проектирования, активную методическую поддержку, преимущественно связанную с разъяснениями о доступных способах получения финансовых ресурсов (регистрация ТОС в качестве юридического лица, инициативное бюджетирование), а также пересмотр и перепрофилирование муниципальных программ, с акцентом на финансовую и организационную поддержку ТОС. Плановая работа с ТОС, укрепление диалога «ТОС – власть» может помочь укрепить эффективную систему местного самоуправления даже с учетом меняющегося законодательства в сторону создания единой системы публичной власти.

Список источников

1. Бардаков А. И. Муниципальное управление: теория, история, практика : научное издание. Волгоград: ВАГС, 2007. 172 с.
2. Шагалов И. Л., Рубин А. Ю. Территориальное общественное самоуправление: предпосылки, функции, оценка // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 103–121. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-5-103-121>
3. Щербина Е. Ю., Клочкова Е. Р. Соучаствующее проектирование как инструмент развития городской среды // Управленческое консультирование. – 2021. – № 7 (151). – С. 68–79.
4. Нотман О. В. Городская среда как междисциплинарное понятие // Общество: социология, психология, педагогика. – 2021. – № 12(92). – С. 104–107.
5. Бардаков А. И. Местное самоуправление в политической системе современной России // Парадигмы управления, экономики и права. 2023. № 1(7). С. 7–18.
6. Исобчук М. В. Местное самоуправление в РФ после поправок в Конституцию-2020 // Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения. 2023. Т. 7. № 2. С. 210–220.
7. Максимов М. В. Роль непосредственной демократии в местном самоуправлении в РФ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 309–314. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-2-309-314>
8. Малышкина Д. А. Вопросы участия населения в управлении развитием городского пространства // Социодинамика. 2023. № 5. С. 41–48.

9. Медведева Н. В., Фролова Е. В., Рогач О. В. Взаимодействие и перспективы партнерства территориального общественного самоуправления с местной властью // Социологические исследования. 2021. № 10. С. 72–82.

10. Овчаренко Р. К., Демина Д. С. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 4. С. 176–180.

References

1. Bardakov A. I. *Municipal administration: theory, history, practice: scientific publication*. Volgograd: VGCS, 2007. 172 p. (In Russ.)
2. Shagalov I. L., Rubin A. Y. Territorial public self-government: prerequisites, functions, assessment. *Economic issues*. 2019;(5):103–121. (In Russ.). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-5-103-121>
3. Shcherbina E. Yu, Klochkova E. R. Participatory design as a tool for the development of the home environment. *Management consulting*. 2021;7(151):68–79. (In Russ.)
4. Notman O. V. Urban environment as an interdisciplinary concept. *Society: sociology, psychology, pedagogy*. 2021;12(92):104–107. (In Russ.)
5. Bardakov A. I. Local self-government in the political system of modern Russia. *Paradigm of management, economy and law*. 2023;1(7):7–18. (In Russ.)
6. Isobchuk M. V. Local self-government in the Russian Federation after amendments to the Constitution-2020. *Bulletin of Udmurt University. Sociology. Political science. International relations*. 2023;7(2):210–220.
7. Maximov M. V. The role of direct democracy in local self-government in the Russian Federation. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2023;(2):309–314. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-2-309-314>
8. Malyshkina D. A. Issues of population participation in the management of urban development. *Sociodynamics*. 2023;(5):41–48. (In Russ.)
9. Medvedev N. V., Frolova E. V., Rogach O. V. Interaction and prospects of partnership of the Territorial Public Self-Government with local authority. *Sociological studies*. 2021;(10):72–82. (In Russ.)
10. Ovcharenko R. K., Demin D. S. Territorial public self-government in the system of local self-government of Russia. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2017;(4):176–180. (In Russ.)

Информация об авторах

Р. К. Овчаренко – доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой социологии Южно-Российского института управления – филиала ЮРИУ РАНХиГС.

П. А. Степанищева – студент факультета государственного и муниципального управления Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС.

Information about the authors

R. K. Ovcharenko – Dr. Sci. (Sociology), Professor, Head of the Department of Sociology, South Russian Institute of Management – branch of RANEPA.

P. A. Stepanishcheva – Student at the Faculty of Public and Municipal Administration, Volgograd Institute of Management – branch of RANEPA.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 12.08.2024; одобрена после рецензирования 02.09.2024; принята к публикации 03.09.2024.

The article was submitted 12.08.2024; approved after reviewing 02.09.2024; accepted for publication 03.09.2024.