

УДК 338.24(571.621)

МОДЕЛЬ И ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ БИРОБИДЖАНЕ

Н.В. Матиенко

Федеральный экспертный совет по местному
и общественному самоуправлению и местным сообществам,
Пятницкое шоссе 38, оф. 208, г. Москва, 125310,
e-mail: matienko55@mail.ru

Теоретических, научно-исследовательских материалов о территориальном общественном самоуправлении (ТОС) и современном его состоянии в России опубликовано достаточно много. Большое распространение получила практика деятельности таких городов, как Пермь, Ярославль, Дзержинск, Новосибирск, Томск, Улан-Удэ (автору благодаря грантовой поддержке дальневосточного представительства фонда «Евразия» удалось в период с 2000 по 2005 годы побывать в этих городах с целью изучения опыта деятельности ТОС) и многих других. Большой пласт современных научных источников посвящен изучению правовой и общественно-политической природы этого уникального института народной муниципальной демократии. Но, тем не менее, пока недостаточно публикаций методологического характера, которые дают возможность заглянуть глубоко в систему тех или иных успешных практик территориального общественного самоуправления. Практика деятельности ТОС в городе Биробиджане складывается из заинтересованного трехстороннего и конструктивного взаимодействия: население – органы ТОС – органы местного самоуправления (МСУ). Автор данной статьи попыталась кратко систематизировать отличительные черты ТОС города Биробиджана и обосновать наличие определенной биробиджанской модели ТОС, которую уже принято называть «Три-Д-ТОС».

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, органы местного самоуправления.*

Образец цитирования: Матиенко Н.В. Модель и отличительные черты территориального общественного самоуправления в городе Биробиджане // Региональные проблемы. 2021. Т. 24, № 2–3. С. 244–250. DOI: 10.31433/2618-9593-2021-24-2-3-244-250.

К природе ТОС подходят, с одной стороны, как одной из форм проявления общественной инициативы граждан, с другой стороны, определяют ее как форму осуществления местного самоуправления, исключительно гибкую и максимально приближенную к населению, наделяя их при этом некоторы-

ми специфическими особенностями:

- ТОС возникает только там, где есть реальная инициатива граждан;
- ТОС отличается многообразием своих уровней (в зависимости от территориального деления от подъезда до микрорайона или поселка);

- органы ТОС способны существовать долгое время, решая при этом комплекс проблем по мере их возникновения или прекращать свою деятельность по достижению единовременно поставленных целей и задач;

- органы ТОС могут быть жестко формализованными (иметь статус юридического лица) либо действовать в форме инициативной группы;

- ТОС вправе самостоятельно определять круг решаемых им вопросов, может работать над комплексом проблем, присущих территории, а может выполнять лишь одну функцию и др.

В зависимости от истории становления органов ТОС и набора признаков в различных муниципальных образованиях возникает множество моделей функционирования территориального общественного самоуправления [4].

Наличие различных признаков и моделей еще раз подчеркивает динамичность и гибкость ТОС, некоторые из них в чем-то схожи с признаками различных общественных организаций, инициативных групп, работающих на территории муниципальных образований, но территориальному общественному самоуправлению – единственному из различных форм проявления инициативы граждан – присущ следующий признак: ТОС объединяет интересы всех жителей определенной территории (подъезда, дома, двора, квартала, улицы, поселка, микрорайона...). К примеру, общественная организация или инициативная группа, как правило, объединяет граждан по интересам (танцевальные, спортивные и др. группы) либо по определенному кругу проблем

(экологические, правозащитные и т. д.).

Орган ТОС же действует для всего местного сообщества. От того, как работает орган ТОС в той или иной ситуации, какого эффекта достигнет, будет зависеть благополучие и удобство проживания каждого жителя, соседей, соседского сообщества в целом [5]. Поэтому так важно максимальное включение каждого жителя в реализацию общественного самоуправления на своей территории. Для многих это утверждение может показаться как минимум наивным выводом автора, которому неоднократно приходилось встречать критические замечания по этому поводу, особенно от представителей органов местного самоуправления, т.е. от профессиональных управленцев.

В этом случае необходимо еще раз подчеркнуть, что ТОС – это именно тот демократический институт общественных отношений, который позволяет формировать рациональное сотрудничество между профессиональными и общественными органами самоуправления и наилучшим образом выстраивать взаимоотношения между органами местного самоуправления и населением. В первую очередь потому, что функции органов ТОС достаточно широки и проникли во все сферы жизнедеятельности местного сообщества, в котором всегда найдутся инициативные, способные взять на себя общественную нагрузку и ответственность за решение местных вопросов жизнедеятельности граждане.

Профессиональные управленцы не привыкли рассматривать таких людей как партнеров в достижении общих целей, скорее, к ним принято относить-

ся как к «крикунам», которые постоянно чего-то хотят от органов МСУ. Но если сопоставить главные задачи каждого активиста органов территориального общественного самоуправления и органов местного самоуправления (табл.), то мы увидим, что перед ними стоят одни и те же задачи.

Поэтому важнейшим направлением стратегического развития муниципального образования для органов местного самоуправления является практическое вовлечение и приобщение граждан к ответственной самоорганизации и самоуправлению в решении комплекса задач, направленных на повышение качества жизни местного сообщества.

Муниципальные депутаты, муниципальные служащие, руководители органов МСУ должны осознавать, что непричастность самого населения к решению муниципальных задач приводит к:

- бюрократизации органов МСУ и отдалению их от граждан и насущных конкретных проблем местного сообщества;
- общему снижению управленческой эффективности органов МСУ;

- экономическому и социальному упадку муниципальной территории.

Автору удалось более 20 лет осуществлять мониторинг деятельности биробиджанских органов ТОС, что дает возможность обобщить их работу и выделить следующие особенности:

Исторические предпосылки – существование инициативных групп граждан. Возникли органы ТОС в городе не на пустом месте, многие председатели и актив органов ТОС проработали не один год, некоторые активисты возглавляли уличные и домовые комитеты при Советах народных депутатов. Инициативные жители города Биробиджана имели определенный опыт работы, осознавали ее важность и необходимость, особенно в тяжелые 90-е годы прошлого века.

Многообразие уровней. В городе с 2000 по 2005 годы возникло до 50 инициативных групп, которые были сформированы в поселковые, уличные, домовые, микрорайонный, дворовые комитеты. Необходима была структуризация, предложена она была отделом по работе с органами ТОС мэрии города, но нашла отклики и поддержку актива ТОС, которые сразу же увидели

Таблица

Общественное управление	Муниципальное управление
<p>Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – самостоятельное и под свою ответственность решение собственных инициатив, направленных на улучшение качества жизни определенной части населения (поселка, улицы, квартала, дома, подъезда) [6]</p>	<p>Органы местного самоуправления – самостоятельное и под свою ответственность решение задач местного значения (улучшение качества жизни и обслуживания потребностей всего местного сообщества, предоставление качественных муниципальных услуг) [6]</p>

преимущества системной работы, например, 13 уличных комитетов провели собрание и образовали 1 комитет поселка имени Лукашова. Облегчение в работе почувствовали тринадцать инициативных, ответственных, опытных председателей, в свою очередь мэрии стало проще выстраивать отношения с одним представителем коллективного интереса и не затрачивать время и силы на работу с 13 председателями отдельно. В настоящее время в городе Биробиджане работает 4 микрорайонных комитета и более 10 поселковых.

Мобильность и гибкость органов ТОС. По своей природе орган ТОС может существовать долгое время или, решив одну из поставленных перед собой задач, «затихнуть», а затем инициировать свою деятельность в том же или измененном составе для решения последующих задач. Биробиджанские органы ТОС периодически меняют свою структуру, укрупняются, оптимизируются, создаются новые.

Лидерские качества активистов, профессионализм. Органы ТОС, как правило, берутся за решение сложных и многообразных задач. Например, социальная помощь старикам и детям, коммунальное благоустройство – озеленение территории, постройка спортивных и детских площадок, очистка колодцев и др. Значит, от активистов органов ТОС требуется определенная профессиональная подготовка, навыки организационной работы, лидерские качества, умение убедить и повести за собой людей и наиболее важное качество – авторитет среди жителей «тосовской» территории. Поэтому лидер ТОС города Биробиджана по современным

меркам уже не столько общественник, сколько профессиональный менеджер, а такой опыт и тем более общественный авторитет накапливается годами.

Прогрессивный правовой статус. В соответствии с законодательством Российской Федерации ТОС может быть юридическим лицом или не иметь такого статуса и действовать как инициативная группа. С целью экономики финансовых средств (например, содержание бухгалтера, счета в банке, ведение финансово-хозяйственной деятельности, финансовой отчетности и др. органы ТОС города Биробиджана до 2010 года работали без образования юридического лица. Затем было организовано 4 микрорайонных комитета, зарегистрированных в органах юстиции как юридические лица. При этом вся финансово-хозяйственная деятельность микрорайонных комитетов осуществляется одним бухгалтером, что также ведет к минимизации расходов.

Компетенция органов ТОС. В компетенцию органов ТОС может входить несколько полномочий, направлений работы (функций) либо орган ТОС может взять на себя выполнение какой-либо одной функции, например, защита прав и законных интересов жителей в контексте реализации государственной жилищно-коммунальной реформы. Органы ТОС города Биробиджана, так исторически сложилось, занимаются всем комплексом функций жизнедеятельности территориального сообщества: вопросами благоустройства, очистки и санации территории, жилищно-коммунальными и социальными проблемами всех групп населения, занятостью детей и подростков,

строительством разрушенных паводком мостов и сбором детей в школу, а еще зачастую воспитанием нерадивых родителей и пр.

Степень сотрудничества с органами местного самоуправления. Зачастую органы ТОС, как показывает практика других городов, могут работать достаточно автономно и в разрез с интересами органов местного самоуправления (в основном таковыми являются именно «правозащитные» органы ТОС). Могут тесно сотрудничать с муниципалитетом, при этом в первую очередь реализовывать интересы жителей своей территории. Могут «идти на поводу», реализуя в первую очередь интересы органов местного самоуправления. Примеров такого сотрудничества немало в различных регионах России.

Активисты ТОС города Биробиджана – уникальные люди, они работают и ведут за собой соседей на решение различных вопросов своей территории исходя только из интересов жителей. Меняются мэры, специалисты отделов мэрии города, депутатский состав, политические партии, общественно-политические группы, создаются общественные коалиции, но органы ТОС города Биробиджана остаются стабильно работающими в любых общественно-политических условиях [2].

Если попытаться выделить отличительные черты модели территориального общественного самоуправления города Биробиджана, то можно отметить следующее:

- Органам ТОС присущ комплексный подход к решению местных вопросов, требующих соответственно их высокой ответственности и профессио-

нальной подготовки.

- Конструктивные взаимоотношения с органами местного самоуправления. Органы МСУ в свою очередь не устраивают патронаж и контроль, а выстраивают партнерские отношения с органами ТОС.

- Общественный принцип работы (отсутствует материальное поощрение, только поощрение морального плана и соответственно благодарность и уважение жителей за общественную работу).

- Обладают чертами представительных органов, так как избраны населением и представляют в первую очередь их интересы.

- Слабая финансовая поддержка со стороны ОМСУ, что заставило органы ТОС инициировать выстраивание взаимовыгодных отношений с местным бизнесом. Наличие благотворительных проектов и программ.

- Годами создаваемая, удобная для организации работы структура органов ТОС.

- Наличие методологического и образовательного центра местного общества в лице регионального отделения общероссийской общественной организации «Муниципальная академия», годы работы с 2000 по 2015.

Говоря о ТОС города Биробиджана, нельзя не упомянуть наиболее интересные формы их деятельности с органами местного самоуправления. Например, о создании в 2002 году в составе городской Думы депутатской группы по работе с органами ТОС города Биробиджана. А в 2007 году все органы ТОС единодушно решили провести в представительный орган города «своего депутата». Так с большой

поддержкой населения на выборах был избран в состав депутатского корпуса один из председателей микрорайонного комитета.

Наиболее эффективной формой сотрудничества мэра города с ТОС можно назвать деятельность общественного совета при мэре города, который действует с 2002 года и заседает 4 раза в год. Председательствует на совете мэр, рассматриваются самые важные вопросы развития и координации деятельности органов ТОС. Хотя решения общественного совета носят декларативный характер, они берутся за основу при разработке планов деятельности органов ТОС города и отдела мэрии по взаимодействию с органами ТОС.

На взгляд автора, сложившаяся модель территориального общественного самоуправления в городе Биробиджане уникальна прежде всего тем, что стороны смогли договориться и выстроить партнерские отношения. Органы ТОС и мэрия города вобрали в себя опыт деятельности предыдущих инициативных групп, советов, комитетов, учли совершенные ошибки и выработали рациональный подход к формированию ТОС исходя из сложившихся потребностей территории и ее жителей. Такая форма сотрудничества доказала свою жизнеспособность, работает более двадцати лет и планомерно развивается.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Вовлечение населения в процесс местного самоуправления. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. 173 с.
2. Матиенко Н.В. Проблемы и перспективы развития ТОС (на примере г. Биробиджана). Биробиджан: Муниципальная Академия, 2002.
3. Матиенко Н.В. Территориальное общественное самоуправление как необходимость в процессе формирования гражданского общества. Благовещенск: Открытый институт муниципальных проблем, 2002.
4. Миронова Н. Природа свое возьмет. (Местное самоуправление и гражданское общество) // Муниципальная власть. 2001. № 2. С. 4–11.
5. Шомина Е.С. Уроки демократии по месту жительства (граждане Великобритании в борьбе за достойное жилье) / науч. ред. и предисл. И.Е. Кокарев. М.: Прометей, 2001. 80 с.
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020).

REFERENCES:

1. *Vovlechenie naseleniya v protsess mestnogo samoupravleniya* (Involvement of the population in the process of local self-government). Moscow: Moscow Public Scientific Foundation, 2000. 173 p. (In Russ.).
2. Matienko N.V. *Problemy i perspektivy razvitiya TOS (na primere g. Birobidzhana)* (Problems and prospects of CBT development (on the example of Birobidzhan)). Birobidzhan: Municipal'naya Akademiya Publ., 2002. (In Russ.).
3. Matienko N.V. *Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak neobkhodimost' v protsesse formirovaniya grazhdanskogo obshchestva* (Territorial public self-government as a necessity in the process of forming

- a civil society). Blagoveshchensk: Otkrytyi institut munitsipal'nykh problem Publ., 2002. (In Russ.).
4. Mironova N. Nature will take its toll. (Local government and civil society). *Munitsipal'naya vlast'*, 2001, no. 2, pp. 4–11. (In Russ.).
 5. Shomina E.S. *Uroki demokratii po mestu zhitel'stva (grazhdane Velikobritanii v bor'be za dostoinoe zhil'e). nauch. red. i predisl. I.E. Kokarev* (Lessons in Democracy at the place of residence (UK citizens in the fight for decent housing)). Moscow: Prometei Publ., 2001. 80 p. (In Russ.).
 6. *Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v rossiiskoi Federatsii» ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 29.12.2020)*. (In Russ.).

MODEL OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNANCE IN BIROBIDZHAN AND ITS DISTINCTIVE FEATURES

N.V. Matienko

The body of theoretic, scientific and research materials on territorial public self-governance (TPS) and its actual state in Russia is quite impressive today. The specific practices are broadly disseminated in the cities of Perm, Yaroslavl, Dzerzhinsk, Novosibirsk, Tomsk, Ulan-Ude, etc. Many scientific works consider legal, public and political nature of this unique municipal people's democracy institution. Nevertheless, there are no so many methodological publications providing a deeper insight into the system of various TPS practices. In Birobidzhan, the TPS activities are based on functional trilateral cooperation of the Local Residents, TPS Bodies and Local Self-Governance Authorities. The author of this article has attempted to briefly systematize the unique TPS features of Birobidzhan and justify the existence of the specific Birobidzhan TPS Model, which is already known as the «Three-D-TPS».

Keywords: *territorial public self-government, local self-government bodies.*

Reference: Matienko N.V. Model of territorial public self-governance in Birobidzhan and its distinctive features. *Regional'nye problemy*, 2021, vol. 24, no. 2–3, pp. 244–250. (In Russ.). DOI: 10.31433/2618-9593-2021-24-2-3-244-250.