

УДК 316.334.56

Е. В. Булах

**УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ:
АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТОС**

Аннотация

Местное самоуправление гарантировано и обязательно на всей территории, но тенденции к территориальному укрупнению муниципалитетов, снижение роли местной представительной власти и доминанта административной составляющей блокируют процесс инициативного участия населения. В этих условиях интерес к территориальному общественному самоуправлению определен основными характеристиками данной формы: всеобщность в установленных границах осуществления; инициативный характер самоорганизации и бессрочный характер функционирования.

Ключевые слова: население, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, вопросы местного значения.

Яркий акцент на необходимость обеспечить условия для участия населения в решении вопросов местного значения был сделан на открытии Совета по развитию местного самоуправления в 2017 году. Президент Российской Федерации тогда отметил, что неравнодушное и деятельное отношение жителей к проблемам своих населенных пунктов являются огромной ценностью и хорошим резервом. Он призвал всемерно поддерживать таких граждан и напомнил, что для этого создан целый ряд механизмов: публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, местные референдумы и т. д. [9]. Тут можно не согласиться с формулировкой и отметить, что упомянутый ряд механизмов предусмотрен федеральным законодательством, но полномасштабно еще не запущен. Превращение нормы в эффективный действующий механизм – это долгий и сложный путь, где основными ответственными участниками являются региональные и местные власти. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003г. (ФЗ-131), статьей 33 обязал органы власти и должностные лица обеспечить условия для участия населения в местном самоуправлении [1]. Анализ участия населения в осуществлении местного самоуправления в форме территориального общественного самоуправления (ТОС) за срок с момента выступления В. В. Путина, а это более чем пять лет, можно осуществить через реакцию на поставленную Президентом государственную задачу. Это позволит сформулировать основные проблемы, сдерживающие развитие местного самоуправления как процесса решения вопросов местного значения жителями непосредственно.

Все перечисленные Президентом формы осуществления местного самоуправления включены в Главу 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» ФЗ-131 [1]. Классификацию форм по качеству принятого населением решения можно представить по двум основаниям. По характеру выполнения – обязательные; рекомендательные и информационно-уведомительные. По продолжительности и частоте осуществления – регулярные; единовременные и постоянные (бессрочные); обязательные и инициативные.

Опыт ТОС интересен именно тем, что, являясь инициативной формой, осуществляется бессрочно, а организационно обеспечивает населению институциональную площадку на части муниципалитета под дальнейшее участие в местном самоуправлении во всех предусмотренных формах. Однажды самоорганизовавшись в ТОС, жители без особых организационных проблем могут проводить собрания или конференции, выходить с

правотворческой инициативой, инициировать публичные слушания, опросы или обращения в органы власти. Решение жителей может иметь рекомендательный или информационный характер, но в случае передачи ТОС отдельных полномочий по договору с органами местного самоуправления, решения будут иметь обязательный характер. Обязательным могут стать решения по инициации местного референдума или регистрации на местных выборах выдвинутого от ТОС делегата.

То, что речь идет именно о местном самоуправлении, не должно вызывать никаких сомнений, но обобщенный контур федеральных норм, регулирующих социальные процессы на местном уровне, позволяет по-разному толковать их с регионального и (или) местного уровней. Идентификационная проблематика является основной для ТОС. Единственным из найденных регионов, где ТОС признается одной из форм осуществления власти путем непосредственного волеизъявления, является Калининградская область [12]. В муниципалитетах области предусмотрено взаимодействие населения с органами государственной власти и местного самоуправления на основании договоров и принимаемых ТОС решений. Анализ процесса участия в других регионах позволяет сделать вывод, что раскрытием правового статуса ТОС, кроме как формы «самоорганизации» граждан, власти себя не обременяют. Вместе с тем, даже в Калининградской области считают, что ТОС не требует ресурса публично властного воздействия. Парадокс – ТОС признается формой выражения властных полномочий, а наличие инструментов обеспечения коллективной воли считается необязательным. Надо отдать должное, что определить статус, пусть без роли – это уже новаторство. Остальные регионы руководствуются мнением части научного сообщества. Так, уже через год после доклада В.В. Путина, представители РАНХиГС, Е. С. Шутрина, К. А. Иванова, в своем исследовании пришли к мнению, что территориальное общественное самоуправление рассматривается как элемент гражданского общества, хотя и обладающий особым статусом и имеющий четкую территориальную привязку [10, с. 47] Мнение о том, что ТОС – это особый вид общественной организации, поддержал депутат Госдумы В. Б. Кидяев. В концепции «Стратегия развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года» под его редакцией отмечено, что законодатель не относит ТОС к виду публичной власти, но признает их институтом местного самоуправления [2, с. 6]. Что это означает, понять сложно, особенно учитывая то, что законодатель однозначно относит ТОС к форме осуществления местного самоуправления населением непосредственно, то есть к формам осуществления публичной власти. Очевидно, нет понимания того, что публичное выражение властных полномочий не всегда влечет обязательное исполнение воли. Выражение воли может носить информационный или рекомендательный характер, но присутствует обязательная составляющая для органов власти – обязательный учет интересов населения. По-другому невозможно, если местное самоуправление осуществляется, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [1].

Возможно, функциональный анализ поможет раскрыть сущность ТОС. Анализ данной формы можно осуществить через ее отношение к вопросам местного значения, то есть к тем функциональным задачам, на решение которых нацелена самоорганизация жителей. В ФЗ-131 «вопросы местного значения» понимаются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно [1]. Выясняется, что согласно статье 27 ФЗ-131, ТОС, как самоорганизация жителей на части территории муниципалитета, возникает исключительно для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Никаких иных целей жители не преследуют, только политические. Для удовлетворения экономических, социально-бытовых и иных потребностей существует целый комплекс иных организационных форм, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, которые не требуют установления границ и обязательного участия всех граждан на территории. Политическими указанные требования жителей являются потому, что в условиях демократического политического режима и кодификационной системы правового регулирования, местное самоуправление в Российской Федерации

является явлением государственным. Это значит, что вопросы жизнедеятельности, ответственность за которые взяло на себя государство, вне зависимости от территориального уровня являются государственными, гарантируются и обеспечиваются за счет ресурсов государства. Немецкие ученые Л. Штейн и Р. Гнейст, сторонники государственной теории подчеркивали, что самоуправление — это возложение на местное общество самостоятельного осуществления задач государственного управления [5, с. 27–28]. Собственно, именно они ввели термин «местное самоуправление», обозначив территориальный аспект управления в государстве. Российские сторонники государственной теории подчёркивали, что все полномочия даются государством, самим источником власти. А. Д. Градовский подчеркивал зависимость местного самоуправления от сильной и единой государственной власти, но, отмечал, что местное самоуправление является главным условием для сохранения политической и национальной целостности страны [6]. Н. М. Коркунов настаивал на том, что деятельность местных самоуправляющихся общин не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует [7, с. 489].

Л. Штейн и Р. Гнейст, выделяя отличительные признаки местного самоуправления, развивали государственное представление в двух основных направлениях – политическом (Р. Гнейст) и юридическом (Л. Штейн), что позволило в дальнейшем О.Е. Кутафину и В. И. Фадееву предложить свое видение местного самоуправления. Теория дуализма по своей сути является симбиозом общественной и государственной теории, что обосновывает право местного сообщества на выбор позиций из общего списка вопросов местного значения и допускает вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления только в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы [8, с. 55]. От наличия права на выбор вопросов местного значения, характерных именно для этой части муниципалитета, местное сообщество не становится общественной организацией, это по-прежнему часть жителей, являющихся источником местной власти.

Надо признаться, что не очень часто мы встречаемся с ситуацией, когда количество лавочек или клумб во дворе, вопросы организации общественного пространства внутри конкретного микрорайона относятся к общенациональным. Данная проблематика для жителей разных районов одного муниципалитета является разной по актуальности. Объективная неоднородность муниципалитета раскрыта в концепции концентрических зон городского пространства представителем Чикагской школы урбанистических исследований Э. Берджессом [4, с. 20–35]. Жители готовы участвовать в самоуправлении по вопросам характерным для их части муниципалитета, но они не могут поверить в достижимость цели своей активности. Используя принцип аналогии при толковании норм одного правового акта, можно утверждать, что решение вопросов местного значения непосредственно жителями и (или) местными органами предполагает единое понимание данного процесса. Процесс решения вопросов местного значения органами местной власти должен быть аналогичным решению, принимаемому жителями в форме ТОС. Если оно классифицируется как решение по вопросу местного значения, характерного для территории осуществления ТОС, то реакция местной власти должна быть безальтернативной и предполагать следующую вариативную часть:

1. Оптимизация использования целевых бюджетных средств с учетом выдвинутой инициативы или поиск внебюджетных, заемных средств.
2. Включение решения об исполнении инициативы на следующий бюджетный период (реестр местных инициатив).
3. Отказ в исполнении инициативы жителей в связи с уже утвержденным ранее планом развития территории. Отказ подтверждается фактом участия жителей данного ТОС в обсуждении ранее принятого плана.

Региональная и местная власть в субъектах РФ так и не разработала технологии обработки решений населения. Мы уже отмечали, что они пока даже не предполагают их наличие. Особую реакцию вызывают вопросы по реализации инициатив ТОС, не требующих

бюджетных средств, таких как: согласование размещения точечного строения в жилом микрорайоне; определение назначения общественной зоны (спортивный объект, сквер, зона уличной торговли, общественная стоянка и т. д.), общественный надзор за муниципальными образовательными учреждениями и др. В этих случаях местная власть в России солидарна как никогда. Ей удобно воспринимать ТОС как общественную организацию, ответ которой может не содержать текст по существу требований населения, мотивируя это тем, что общественные организации не имеют права на политические требования.

Бюджетный аспект, тем не менее, знаковый. «Удобное» мнение о гражданско-общественной природе ТОС позволяет чиновникам без зазрения совести взывать к необходимости собирать собственные средства на реализацию инициатив по вопросам местного значения, поскольку некоммерческая деятельность общественных организаций ведется за собственные средства. Об этом читаем в статье 19 Главы 3 Положение №157 г. Владивостока и отмечаем, что финансы ТОС состоят из собственных средств, а также из отчислений, добровольных взносов и пожертвований, это значит, что участие граждан в местном самоуправлении возможно за счет своих собственных средств [3]. Еще парадокс – одни и те же вопросы население вынуждено решать за личные сбережения, а органы власти за бюджет.

Несмотря на наличие конституционных норм и норм федерального законодательства, установку Президента РФ, все перечисленные проблемы существуют и сдерживают развитие местного самоуправления, они непросто не обеспечивают условия, они блокируют активное участие населения. На примере Владивостока можно отметить, что в 2021 году местной Думой было внесено более 20 поправок в Положение № 157 [3], но статус ТОС не определен, а значит решение ТОС не имеет политической силы, финансовое обеспечение не гарантировано, а ранее принятая норма, ограничивающая возможность установить границы осуществления ТОС и противоречащая Определению Конституционного Суда Российской Федерации № 92-О от 10 апреля 2002 г., не отменена. В таких условиях 28 созданных ТОС – это еще хороший результат [11]. По предварительным прогнозам, такие города как Владивосток располагают ресурсом на создание 5–6 сотен ТОС. Примером тому является Хабаровский край, в котором функционируют 1123 ТОС, большая часть из них – в краевой столице. Активность жителей в Хабаровском крае обусловлена большим бюджетом на конкурсные проекты ТОС (более 300 млн руб.), но даже в Хабаровске не знают, что делать с инициативами, которые не победили в конкурсе и почему местное самоуправление превращается для жителей в различные конкурсы.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2023).
2. Стратегия развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года, ОАТОС, 2021. 6 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cloud.mail.ru/public/moP4/Sa61Eh4SN> (дата обращения: 24.02.23).
3. Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Владивостоке: Решение Думы города Владивостока от 22.12.2005 № 157 / Официальный сайт Администрации города Владивостока [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vlc.ru/society/Territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-TOS-v-gorode-Vladivostoke/Reestr-TOS> (дата обращения: 13.03.23).
4. Бёрджесс Э. Рост города. Введение в исследовательский проект // Чикагская социология: Сб. переводов. М.: РАН. ИНИОН, 2015. С. 20–35.
5. Гиероглифов А. С. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. 594 с.

6. Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. СПб., 1899. Т. 2. 75 с.
7. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том II. Часть особенная. Издание шестое. СПб.: 1909. Т. 2. 739 с.
8. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право РФ. М.: Проспект, 2004. 559 с.
9. Никольский А. Путин призвал местные власти решать проблемы граждан без "бюрократического футбола" / Пресс служба президента РФ/ ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/4464589> (дата обращения: 07.03.23).
10. Шугрина Е. С., Иванова К. А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. М.: «Проспект», 2018. 47 с.
11. Администрация города Владивостока/официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vlc.ru/society/Territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-TOS-v-gorode-Vladivostoke> (дата обращения: 13.03.23).
12. Территориальные общественные самоуправления / Багратионовский муниципальный округ Калининградской области/ официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://bagrationovsk.gov39.ru/city/territorialnye-obshchestvennye-samoupravleniya/> (дата обращения: 10.03.23).

E. Bulakh

POPULATION PARTICIPATION IN SOLVING LOCAL ISSUES: ANALYSIS OF TOS

Abstract

Local self-government is guaranteed and obligatory throughout the entire territory, but tendencies towards the territorial enlargement of municipalities, a decrease in the role of local representative power and the dominant administrative component, block the process of initiative participation of the population. Under these conditions, interest in territorial public self-government is determined by the main characteristics of this form. In the presented material, the following are highlighted: universality within the established boundaries of implementation; the initiative nature of self-organization and the indefinite nature of functioning.

Keywords: population, local self-government, territorial public self-government (TOS), issues of local importance.

УДК 316.334.56

А. И. Зверев, С. М. Карачков

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ПРОЕКТНОГО ГОРОДА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ

Аннотация

В современных условиях внешних вызовов актуализируется проблема запуска новых национальных мегапроектов (НТР, экономическая безопасность, реиндустриализация, освоение технологий и комплексное развитие территорий) и городов-площадок размещения крупных проектных объектов (производство, наука и пр.). Такие города мы называем проектными. Проектный город не только является площадкой размещения объектов, но и выступает в качестве места постоянного проживания специалистов, обеспечивающих функционирование проектного объекта, вовлеченных в реализацию проектной цели, составляющих особую городскую общность, воспроизводящих ценностное ядро корпоративности и пр. Постановка и решение проблем развития мегапроектов предполагают серьезную методологическую разработку категории «проектного города», формирование концепции управления развитием проектным городом. Здесь можно применить общностный, стейкхолдерский, проектный и иные подходы в толковании и изучении таких понятий как «ценностное ядро корпоративности», «активность городской среды проектного города», «цикл развития проектного города», «постпроектная перезагрузка», «депроектирование» и др. Типичным проектным городом и, соответственно, объектом социологического анализа могут выступить ЗАТО