

**Ю.Р. Вишневский**  
*заведующий кафедрой  
Уральского федерального университета  
им. первого Президента России Б.Н.Ельцина,  
доктор философских наук, профессор,  
Екатеринбург*

**Е.Н. Заборова**  
*Уральского федерального университета  
им. первого Президента России Б.Н.Ельцина,  
доктор социологических наук, профессор,  
Екатеринбург*

## **РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ САМОДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ОСНОВНОЙ ОРИЕНТИР РАЗВИТИЯ НОВОГО РАЙОНА МЕГАПОЛИСА**

В настоящее время в нашей стране все более нарастает осознание важности многоканального, целостного подхода к планированию и застройке территории как среде проживания человека, что свидетельствует о реализации качественного подхода к практике отечественного градостроительства. Учет не только экономических, но и социокультурных факторов – показатель гуманистического, антропоцентрического, социориентированного подхода, важное условие успешности градостроительного проекта.

Среди множества аспектов такого подхода важнейшее место занимает фактор активности населения, жителей района – качество жизни в районе во многом будет зависеть от того, будут ли жители пассивными потребителями предлагаемых им благ и услуг или же активными участниками создания, использования и контроля над происходящими на их территории социальными процессами. Необходимо формирование у населения чувства причастности и социальной ответственности за территорию, на которой проживают они и их дети, осознание принадлежности к единой территориальной корпорации. Только в этом случае, возможно обеспечить высокое качество жизни в новой жилой массиве, сделать городскую жизнь более комфортной, а среду проживания – безопасной, чистой и красивой. Средством, позволяющим решить эту сложнейшую задачу, является создание системы органов общественной самодеятельности граждан, обеспечивающие территориальное общественное самоуправление.

Термин «территориальное общественное самоуправление» вошел в правовую оборот с принятием 09.04.1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В этот период на территориях начали создаваться различные органы общественной самодеятельности – советы микрорайонов, старшие по домам и подъездам. В настоящий момент согласно экспертным данным, в городе Екатеринбурге функционирует свыше 8 тыс. различных форм территориальной общественной самодеятельности граждан: 7,5 тыс. – старшие по подъездам; 28 – в форме домовых комитетов; 35 – уличных и квартальных комитетов; 850 – товариществ собственников жилья, 52 – советов ТОС микрорайонов. Функционируют и такие объединения, как органы общественной самодеятельности, временные группы граждан, создаваемые под решение конкретной задачи, проявляются и индивидуальные формы гражданской активности населения. Эти данные фиксируют степень развития территориального общественного самоуправления в городе Екатеринбурге и свидетельствуют в пользу необходимости формирования органов общественной самодеятельности населения в планировочном районе «Академический».

Органы общественной самодеятельности, осуществляющие территориальное общественное самоуправление, в настоящий момент стали неотъемлемым элементом общественно-политической структуры страны. Во многих городах (Перми, Челябинске, Новосибирске, Саратове, Омске, Самаре, Каменск-Уральском и др.) накоплен большой положительный опыт формирования и функционирования органов общественной самодеятельности, осуществляющих территориальное общественное самоуправление. Многолетний опыт ряда зарубежных стран также подтверждает важность и необходимость создания на территориях органов общественной самодеятельности населения.

Формирование в районе «Академический» системы органов территориального самоуправления должно базироваться на уже имеющемся в стране и городе опыте общественного самоуправления и учитывать уникальность нового района. Создание в районе системы территориального общественного самоуправления соответствует реализуемым в стране, области и городе стратегическим планам развития территорий.

Важнейшим условием эффективной работы различных органов территориального общественного самоуправления является наличие законодательной базы. Законодательная база позволяет определить круг полномочий и спектр ограничений деятельности органов, определяет их место в социально-политической структуре общества, механизмы и формы связи с различными уровнями государственной и муниципальной власти. В настоящий момент в России существует правовая основа создания и функционирования территориального общественного самоуправления. Правовую основу осуществления территориального общественного самоуправления составляют: Конституция РФ; федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»; «О некоммерческих организациях»; «Об общественных объединениях»; областной закон «О местном самоуправлении в Свердловской области»; устав муниципального образования «город Екатеринбург»; положение «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании «город Екатеринбург» (от 24 января 2006 № 4\18); стратегический план развития г. Екатеринбурга до 2020 г. и др.

Юридические документы узаконивают существование различных форм территориального общественного самоуправления, определяют порядок их создания, сферы компетенций, основные направления деятельности. Согласно ФЗ-131 от 2003 г. «Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»<sup>131</sup>. Сегодня существует два понятия территориального самоуправления: в широком смысле под ним понимается деятельность любых (формальных и неформальных) общественных движений, органов общественной самодеятельности, связанных с развитием и функционированием территорий (например, деятельность органов общественной самодеятельности). В узком – ТОСы – органы территориального общественного самоуправления на уровне отдельных территорий (прежде всего – городских районов и микрорайонов).

К настоящему моменту в стране в целом и в городе Екатеринбурге, в частности, накоплен большой практический опыт создания и функционирования органов общественной самодеятельности, осуществляющих территориаль-

---

<sup>131</sup> ФЗ-131. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» С. 31.

ное общественное самоуправление. Опыт выявил ряд трудностей в их работе, как с населением, так и с органами власти (хозяйствующими субъектами и представителями муниципальной власти), однако в целом можно считать доказанным на практике целесообразность и важность создания таких органов. Важность и актуальность формирования в городе различных форм территориального общественного самоуправления подчеркивается в Стратегическом плане развития до 2020 г. муниципального образования г. Екатеринбург.

Таким образом, актуальность создания органов территориального самоуправления в планировочном районе «Академический» обусловлена совокупностью исторических, материально-экономических, социально-политических и социокультурных факторов, подтверждается практикой их функционирования и имеет правовые основания. Необходимо учитывать специфику района «Академический». В настоящий момент район находится в стадии строительства. Территориальное общественное самоуправление пройдет сложный этап становления. Неизбежно большое количество организационных, транспортных, сервисных и других материальных проблем. Важно учитывать социально-демографический состав района «Академический» и особенности социокультурной динамики развития территории, стратегические приоритеты управляющей компании и позицию местных и областных органов власти.

Осуществление OTSW – анализа (сегодня он приходит на смену традиционному SWOT – анализу, отражая в исследовательском алгоритме растущую значимость внешних факторов развития) позволяет выделить возможности и угрозы, сильные и слабые стороны создания органов ТОС на территории планировочного района «Академический» г. Екатеринбург.

В настоящий момент городская практика функционирования органов гражданской самодеятельности, осуществляющих территориальное самоуправление, демонстрирует разнообразные структурные формы. В городе существуют: старшие по подъездам (избираются жителями дома); домовые комитеты (избираются в многоквартирном доме, численность 5 – 7 чел.); товарищества собственников жилья (в многоквартирном доме с правлением в 5 – 7 человек); советы микрорайона (практика городов – миллионников России показала, что оптимально деление районов на микрорайоны с числом жителей от 1 до 15 тыс. чел.); квартальные (уличные) комитеты (отражают позиции 500 – 2500 жителей территории).

Существует и иные, организованные (орган общественной самодеятельности «Кедровый») и неорганизованные формы самодеятельности граждан на территории (инициативы отдельных граждан). Участниками территориального общественного самоуправления в той или иной мере являются общественно-политические, молодежные, ветеранские, спортивные группы, фонды, школы и центры развития и иные расположенные на данной территории организации, порожденные гражданской активностью населения.

Органы территориального общественного самоуправления осуществляют взаимодействие с Главой Екатеринбурга, Администрацией города Екатеринбурга, ее территориальными и отраслевыми органами, депутатами городской Думы, избранными на соответствующей территории.

Среди наиболее активных и распространенных сегодня в Екатеринбурге органов территориальной общественной самодеятельности – структуры старших по подъездам, ТСЖ. Наиболее структурированными, организованными, имеющими опыт работы и с населением, и с властью, являются советы микрорайонов. В то же время уличные комитеты не получили широкого распростра-

нения на территории г. Екатеринбурга (в Орджоникидзевском районе таких комитетов 16, в ряде других нет ни одного).

Таблица 1

**OTSW-анализ создания органов ТОС на территории**

| Возможности                                                                                                     | Угрозы                                                                                             | Сильные стороны                                                                               | Слабые стороны                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Создание эффективной модели с учетом опыта и ошибок существующих органов                                        | Потери времени из-за необходимости решать другие актуальные задачи строящегося района              | Новизна проекта, возможность начать с «чистого листа»                                         | Трудности организационного периода (отсутствие актива, опыта, знаний)                                        |
| Реализация широкого спектра видов деятельности (экономической, культурно-досуговой, информационно-политической) | Повторение ошибок, неспособность наладить связи с соответствующими органами                        | Наличие в городе и стране большого опыта деятельности органов территориального самоуправления | Отсутствие выявленных лидеров, сложившихся социальных связей                                                 |
| Формирование новых уставов и внутренних регламентов деятельности                                                | Отсутствие в общественных движениях опытных юристов, отсутствие опыта                              | Наличие законодательной базы для создания ТОСов                                               | Несовершенство законодательной базы                                                                          |
| Установление тесных контактов с властными структурами (депутатом от района, администрацией, др. структурами).   | Слабая активность основной массы населения, недостаточная заинтересованность управляющих структур. | Заинтересованность властных управленческих структур                                           | Конъюнктурные колебания интереса к ТОСу со стороны власти                                                    |
| Расширения числа участников ТОС на базе реализации актуальных потребностей жителей нового жилого массива        | Организационные трудности.                                                                         | Наличие в городском сообществе части активных граждан, способных и желающих работать в ТОС    | Пассивность основной массы горожан. Слабая юр. грамотность и социальная зрелость значительной части граждан. |
| Создание системы органов, существенно влияющих на качество жизни населения в районе.                            | Хотим как лучше, а получилось...                                                                   | Реальная потребность в ТОС, обусловленная их социальной ролью и возможностями                 | Слабая осознанность потребности у населения, колебание интереса со стороны власти.                           |
| Создать в новом районе условия для доступа в Интернет широких слоев населения                                   | Финансово-экономические трудности. Возможно, технические сложности                                 | Новые информационные возможности работы с населением (Интернет)                               | Менее 30% горожан имеют Интернет                                                                             |

Перечисленные выше элементы структуры органов территориального общественного самоуправления присутствуют в полном наборе далеко не во всех районах города. Они также не образуют и взаимоувязанной целостной системы, нередко между отдельными органами нет контактов, решая одни задачи, они действуют изолированно друг от друга. В соответствии с нормами, прописанными в ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27), Уставе МО «Город Екатеринбург», планировочный район «Академический» с численностью жителей в 300 тыс. чел. представляет собой большой жилой массив, что предполагает создание не одного, а нескольких советов микрорайонов. Фактическое количество этих советов будет зависеть от размеров территории, которую возьмут под свое самоуправление граждане района. Очерченные жителями границы территории должны быть утверждены Городской Думой. Важно учесть, что границы терри-

тории, на которой осуществляется территориальное самоуправление, не являются границами земельного участка.

Уникальность создания системы органов территориального общественно-го самоуправления в новом районе «Академический» состоит в том, что предлагается использовать редкую возможность и построить единую целостную систему органов общественной самодеятельности на территории района. Опыт функционирующих сегодня органов территориального общественного самоуправления позволяет предложить две модели, в которых активность населения иерархически организована от низовой формы (старших по подъездам) до высшей формы (органов микрорайона).

Первая модель предназначена для территории, на которой в основном доминируют многоквартирные дома. В ней представлены: старшие по подъездам; товарищества собственников жилья (или домовые комитеты); советы микрорайонов. Вторая модель ориентирована на районы преимущественно малоэтажного строительства. В ней целесообразны: уличные комитеты, советы микрорайонов.

Объем полномочий каждого из элементов модели определяется, исходя из размеров и специфики территории, на которой он функционирует и закрепляется в процессе разведения и юридического оформления интересов разных социальных элементов. Важным моментом любой из моделей является их включение в более широкую городскую систему. В городе существует центр поддержки и развития территориального общественного самоуправления. Опыт и поддержка этой структуры может оказаться весьма важным моментом, особенно на первых этапах становления системы территориального общественного самоуправления в районе Академический.

Как показывает мировой и отечественный опыт, эффективными оказываются только хорошо структурированные, организованные системы. Именно такую систему целесообразно заложить как модель при формировании органов территориального общественного самоуправления на территории планировочного района «Академический».

Согласно закону, форма и структура органов территориального общественного самоуправления в конечном итоге должна устанавливаться (выбираться) самим населением (собранием, конференцией граждан). Важно учесть уже имеющийся опыт района «Академический» – наличие в нем органа общественной самодеятельности «Кедровый». Орган функционирует в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях». Но если выше перечисленные органы уже имеют законодательную базу, содержание их деятельности и формы взаимодействия с властными структурами определены, то в случае с органами общественной самодеятельности пакет таких документов отсутствует, что затрудняет их эффективное функционирование. Орган общественной самодеятельности «Кедровый» следует рассматривать как предварительный этап формирования системы общественного самоуправления на территории района Академический. Если идеология и практика их функционирования будет соответствовать идеологии территориального общественного самоуправления как движения гражданских инициатив, формы самодеятельности самого населения, то в конечном итоге, в соответствии с Законом, практика приведет «Кедровый» к одной из выше перечисленных моделей реализации территориального общественного самоуправления.

В содержательном плане необходимость создания территориального общественного самоуправления в планировочном районе «Академический» обу-

словлена рядом причин. Во-первых, их социальной функцией, или предназначением. Никакая власть не может знать в полном объеме все проблемы и трудности жизни отдельных домов, микрорайонов. «Уловить» эту специфику и реализовать мероприятия по решению проблем может только само население, проявляющее активность и берущее на себя социальную ответственность. Интересы управляющей компании и иных органов власти не тождественны интересам населения, между ними всегда есть определенное расхождение. Предоставление населению возможности реализовывать свои интересы означает принятие демократического варианта общественного развития.

Во-вторых. Органы общественной самодеятельности реализуют на территории мероприятия, призванные улучшать качество жизни населения района. В сфере компетенций органов территориального общественного самоуправления могут быть различные мероприятия по контролю за содержанием и улучшением материально-вещной среды района (взаимодействие с управляющими компаниями, развитие социального партнерства, сотрудничество с органами власти, поддержка общественных инициатив, сотрудничество с социально ориентированным бизнесом).

В-третьих. Органы территориального общественного самоуправления выступают фактором стабилизации социально-психологической обстановки на территории района. Существующие на базе непосредственных личных контактов жильцов, они призваны первыми выявлять случаи девиантного поведения (наркомания, беспризорность, насилие в семье), выступать органом, формирующим общественное мнение на территории. Среди приоритетных направлений работы – формирование добрососедских отношений по месту жительства, забота о детях, поддержка молодежи, забота о семьях, пожилых гражданах и инвалидах.

В-четвертых. Органы общественной самодеятельности должны активизировать и поддерживать социокультурную жизнь района. Они могут инициировать разнообразные мероприятия по организации досуга граждан (поздравление ветеранов, организация праздника улицы и пр.).

В-пятых. Органы общественной самодеятельности на территории являются низовой ячейкой, оказывающей влияние на социально-политическую активность граждан. Власть, опирающаяся на органы гражданской активности, имеет прямой канал связи с населением и в случае эффективной работы – обеспечивает поддержку своей политики, в том числе – избирателей. Повышение правовой культуры и развитие демократических процессов – важнейшая задача органов общественной самодеятельности на территории.

Многообразие и широта функции органов, обеспечивающих реализацию общественного самоуправления на территории района, является важнейшим условием формирования комфортной среды проживания.

Основными принципами организации системы территориального общественного самоуправления на территории планировочного района «Академический» являются: самостоятельность и ответственность в реализации гражданами собственных инициатив по вопросам местного значения; гласность и учет общественного мнения; широкое участие граждан в выработке и принятии решений по вопросам, затрагивающим их интересы; свобода выбора гражданами форм осуществления территориального общественного самоуправления; выборность органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольность и подотчетность населению соответствующей территории; взаимодействие с органами местного самоуправления муниципального образова-

ния; сочетание интересов граждан района с интересами граждан всего муниципального образования.

Важнейшим условием создания органов территориального общественного самоуправления является взаимодействие вновь создаваемых территориальных органов с органами муниципальной власти. Сегодня, согласно экспертной оценке, данной представителями руководства ТОС различных районов города, взаимодействие со специалистами городского и районного уровней, депутатами Городской Думы не отличается активностью. Важно установить отношения сотрудничества уже на этапе первых шагов становления системы территориального общественного самоуправления в районе.

В соответствии с Уставом города Екатеринбурга, органы местного самоуправления обязаны: содействовать повышению правовой компетентности органов ТОС, в том числе – расширению социально-правового кругозора лидеров и актива территориального самоуправления; совместно анализировать социальную обстановку по месту жительства, изучать общественное мнение по вопросам управления жилищным фондом, благоустройства, охраны общественного порядка, экологии и др.; способствовать включению жителей района, домов в общественно значимую деятельность на основе взаимодействия с органами власти города и с другими общественными объединениями по месту жительства; помогать органам территориального общественного самоуправления в планировании деятельности по основным направлениям, в разработке социально значимых проектов для участия в конкурсах на получение грантов; способствовать ведению диалога с различными категориями населения, с бизнесом.

Органы территориального общественного самоуправления вправе обращаться к органам власти за организационной и методической помощью, заключать договоры для реализации инициатив по вопросам местного значения. Органы местного самоуправления содействуют организации и развитию территориального общественного самоуправления, но не вмешиваются в их деятельность за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

При создании органов территориального общественного самоуправления важна помощь юридических организаций, позволяющих получить консультации по процедуре создания, юридического оформления и порядка работы органов в соответствии с существующими нормативными документами. Такую помощь можно также получить, пройдя через систему обучения органов территориального общественного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации его Устава Администрацией города Екатеринбурга.

Важным фактором, задающим условия функционирования территориального самоуправления в районе «Академический» выступает общая социально-политическая обстановка в стране, области и городе. Изменение политического курса федеральной власти может существенно повлиять на установки власти местной, которая может и активизировать деятельность органов общественной самодеятельности, и купировать возможность их создания и функционирования. Поэтому основное внимание в развитии территориального общественного самоуправления должно уделяться его взаимодействию с органами власти, местного самоуправления и другими организациями, осуществляющими свою деятельность в районе «Академический»

В значительной степени это взаимодействие будет определяться: Уставами и положениями, регламентирующими деятельность элементов системы ТОС; спецификой контингента населения, проживающего в жилом массиве;

интересами и потребностями управляющей компании; отношением к микрорайону со стороны органов местного самоуправления и субъекта федерации.

В общем виде в качестве основных субъектов взаимодействия будут выступать: актив ТОС – население микрорайонов – представители отдельных управленческих структур (управляющая компания) – городские и областные власти. Возможно участие и иных субъектов взаимодействия (например, СМИ).

Виды и формы взаимодействия, предоставляемые возможности и условия взаимодействия органов территориального общественного самоуправления и управляющей компаний определяются при подписании соответствующих юридических документов. Это – масштабная работа, требующая участия всех участников процесса, предполагающая привлечение специалистов (юристов, социологов, экономистов) и организацию ряда мероприятий (круглых столов, конференций, совещаний). Важно концептуально учесть многоплановость таких отношений: правовых, финансово-экономических, информационных, социально-психологических, организационных.

В современных условиях, когда власть и население в значительной степени отчуждены друг от друга, когда население не проявляет интереса к вопросам управления территориями, а у власти нет желания привлекать население к такому участию, в новом микрорайоне потенциально существует возможность уникального социального эксперимента: создание системы территориального самоуправления, соответствующего уровню мировой практики экономически развитых демократических государств. Для реализации такого эксперимента прежде всего необходимы желание и политическая воля.

Реализация проекта, сроки выполнения отдельных этапов будут определяться степенью активностью основных действующих субъектов, объемом взятых на себя обязательств и теми трудностями, которые им придется преодолеть. Каждый из этапов требует разработки соответствующей системы конкретных мероприятий.

Система основных мероприятий включает в себя: предварительный этап, предполагающий сбор информации, проведение консультаций, совещаний, конференций. Его основной результат – целостное представление о территориальном общественном самоуправлении как социальном явлении и создание банка данных о современном состоянии территориального общественного самоуправления. На этом этапе особенно важна роль специалистов – социологов, политологов, их привлечение к сотрудничеству с формирующимися органами ТОС; этап формирования актива органов территориального общественного самоуправления и его организационное оформление; этап создания органов территориального самоуправления, когда на основе обсуждения и принятия Концепции развития органов, реализующих территориальное общественное самоуправление, будут определены стратегический вектор, цели и основные задачи ТОС, выбрана модель его развития; этап функционирования органов, когда на основе использования опыта работы органа общественной самодеятельности «Кедровый» избраны формы и модель развития ТОС в планировочном районе начнут практически реализовываться; тут особенно потребуются гибкость и готовность к быстрой коррекции уже принятых решений; этап создания системы взаимосвязи актива с населением и другими субъектами гражданской активности на территории; этап режимной работы, предполагающий выход ТОС в состояние постоянной и систематической активности.