

ТОС: альтернатива или помощник городской власти?

И.Л. ШАГАЛОВ, Вятский государственный университет, НИУ «Высшая школа экономики», Киров. E-mail: mrworker@mail.ru

В статье рассматривается место, которое занимает самоорганизация граждан по месту жительства в городском развитии. Исследование сообществ территориального общественного самоуправления г. Кирова позволило установить, что подобная самоорганизация граждан скорее является добровольной структурой, дополняющей систему органов местной власти, чем конкурентоспособной альтернативой.

Ключевые слова: территориально общественное самоуправление, городское развитие, гражданское общество, социальный капитал

Сейчас в российском обществе существует запрос на усиление влияния организаций гражданского общества на жизнь страны и политические решения федеральных и местных органов власти. Однако готовы ли такие организации взять на себя решение вопросов местного значения в сферах, где власть по тем или иным причинам неэффективна? В первую очередь речь идет о местном самоуправлении – месте концентрации основных «болевых точек» городских жителей.

Чтобы выявить роль самоорганизации граждан по месту жительства в муниципальном управлении, оказывающем непосредственное влияние на городское развитие, уровень и качество жизни населения, было проведено эмпирическое исследование сообществ территориального общественного самоуправления в городе Кирове.

Что думают власти о ТОС, а руководители ТОС – о власти?

В большинстве стран мира гражданское общество играет особую роль в вопросах социально-экономического развития, государственного и муниципального управления. Наиболее важным направлением деятельности некоммерческих организаций является усиление подотчетности существующей власти. Политическая активность граждан ведет к повышению качества

государственного управления¹. Как известно, самое востребованное общественное благо – честное и неподкупное государство, однако это возможно лишь при высоком уровне консолидации жителей. В России гражданское общество, в отличие от бизнеса, слабо интегрировано в отношения с государством, поэтому принимаемые политические решения чаще учитывают мнение бизнеса, чем рядовых граждан. Именно здесь и требуется активное участие жителей через организации некоммерческого сектора. Значительная роль отводится самоорганизации граждан по месту жительства. Речь идет о местном самоуправлении и некоммерческих организациях, добровольно создаваемых жителями.

В нашей стране предусмотрены институциональные рамки для гражданской активности жителей на локальном уровне – это территориальное общественное самоуправление (ТОС) – тип некоммерческой организации и институт гражданского общества (ФЗ № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Данный институт, предоставляющий правовые рамки для активного населения, готового участвовать в местном самоуправлении, получил достаточно широкое распространение во многих российских городах².

Территориальное общественное самоуправление может возникнуть стихийно и оперативно для решения проблем жильцов дома, охватив широкий круг проблем, в то время как для возникновения потребительского кооператива (например, товарищества собственников жилья – ТСЖ) сначала потребуется выполнение ряда регламентированных законодательством шагов, что займет немалое количество времени. К тому же при создании ТСЖ инициативным жителям придется столкнуться с рядом проблем, связанных с несовершенством сектора жилищно-коммунального хозяйства в стране: здесь и недоверие населения к реформе ЖКХ, опасения по поводу роста стоимости коммунальных услуг с возникновением ТСЖ, необходимость регистрации юридического лица, закрепления за ТСЖ

¹ Полищук Л.И. Социальный капитал в России: измерение, анализ, оценка влияния: Научный семинар. – ГУ-ВШЭ, 2011.

² Мерсиянова И.В. Институты самоорганизации по месту жительства и качество жизни населения // Журнал исследований социальной политики. – Т. 7. - 2009. – № 4. – С. 535 – 550.

в собственность земельного участка и т. д. Нехватка опыта в самоорганизации и нормативно-правовой грамотности затрудняет процесс создания ТСЖ в нашей стране. Для образования же ТОС не требуется регистрация в качестве юридического лица. Это намного упрощает формирование объединений, хотя законодатель не исключает возможности преобразования ТОС в юридическое лицо (некоммерческую организацию) с правом ведения хозяйственной деятельности.

Сферы деятельности ТОС весьма обширны, это – благоустройство жилых домов, дворовых территорий, оказание помощи социально не защищенным слоям населения, внесение предложений в нормативно-правовые акты и планы социально-экономического развития территорий, оказание содействия правоохранительным органам в поддержании общественного порядка, контроль за работой сферы ЖКХ, организация досуга для населения и другие виды общественной деятельности. Так, по результатам всероссийского социологического опроса должностных лиц органов местного самоуправления, проведенного ГУ–ВШЭ в 2007–2008 г. в рамках мониторинга состояния гражданского общества по теме «Анализ муниципальных политик в области поддержки и развития общественных инициатив», установлено, что территориальным общественным самоуправлением охвачено каждое третье муниципальное образование нашей страны. ТОС развиваются в 49% городских округов, в 32% городских поселений, в 29% муниципальных районов и в 20% сельских поселений. Город Киров – не исключение. По итогам переписи населения 2011 г., на территории муниципального образования «Город Киров» проживает 498,4 тыс. человек. По официальным данным, движением ТОС в 2011 г. было охвачено 16207 чел. (около 4% жителей), тогда как получателями услуг объединений по месту жительства стали 126095 чел. (25,3% населения города).

Из 263 кировских органов ТОС, зарегистрированных Кировской городской думой за 2012 г., ни одно не является юридическим лицом, порядка 77% созданы на базе многоквартирных жилых домов, где форма управления – управляющая компания. В 2008 г. на территории города существовал лишь один орган ТОС, в 2008–2009 гг. их число оставалось практически на одном

уровне (19–24), в 2011 г. их было уже 90, к октябрю 2012 г. число официально зарегистрированных сообществ по месту жительства достигло 198, а к декабрю – 263³.

Такая динамика в большей степени обусловлена повышением объема целевых субсидий из бюджета города для реализации гражданских инициатив населения, которые выросли с 3 млн руб. в 2009–2010 гг. до 4 млн руб. в 2011 г. и 8 млн руб. – к концу 2012 г., а также тиражированием положительного опыта взаимодействия (материалы публикуются в городских газетах и информационных бюллетенях администрации города, обсуждаются в телевизионных программах).

С 2007 г. субсидии через грантовый конкурс поддержки социальных инициатив ТОС выделялись по трем номинациям: «Мой город – мой дом» (обустройство мест проживания граждан); «Наше наследие» (организация досуга и сохранение объектов культурного наследия); «Гражданская инициатива» (проекты развития системы ТОС через форумы, семинары и информирование населения о реализации социальных инициатив ТОС и т.п.). Примечательно, что из года в год наибольший интерес со стороны жителей города встречает первая из перечисленных номинаций. За шесть лет участия населения в данном конкурсе было построено 289 детских и спортивных площадок во дворах домов, в рамках других номинаций проведены десятки благотворительных и социальных акций помощи ветеранам, многодетным семьям, больным и одиноким людям, живущим по соседству («Весенняя неделя добра», «День соседей», «Добрый Киров», «День любви, семьи и верности»). Реализуется социальная программа «Банк времени», где каждый может измерить свой вклад в реальном времени и оказать услугу, а взамен получить также услугу, оцениваемую не в денежном выражении, а в затраченном времени.

При этом в 2011 г. на 1 рубль бюджетных средств ТОСами было привлечено 1,9 руб. от коммерческих и других организаций⁴. Это свидетельствует об эффективности экономического

³ Отчет о работе органов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» за 2012 год. 2012. – Киров: О-Краткое.

⁴ Шагалов И.Л. Особенности влияния социального капитала объединений по месту жительства на городское развитие // Журнал Новой экономической ассоциации. - 2014. - № 2 (22). – С. 133–151.

взаимодействия политических институтов с институтами гражданского общества и бизнеса.

Опыт работы администрации г. Кирова с населением вызвал интерес в других регионах страны – Нижнем Новгороде, Самаре, Перми и т.д., а результаты работы были отмечены третьим местом в номинации «Лучшая практика стимулирования гражданской активности» в конкурсе муниципальных образований Министерства регионального развития РФ (2009 г.) и первым местом во Всероссийском конкурсе лучших городских практик за развитие ТОС (2012 г.). Руководство города полагает, что администрации удалось найти эффективный механизм включения населения в социально значимую деятельность по решению вопросов местного значения и вести конструктивный диалог с представителями гражданского общества.

Чтобы выявить, является ли ТОС альтернативой действующей власти в решении проблем населения или выступает помощником правящих элит, автором статьи в мае 2013 г. самостоятельно был проведен опрос руководителей сообществ ТОС и муниципальных служащих города. На основе случайной выборки были отобраны 100 руководителей ТОС, а также 104 муниципальных служащих (простые специалисты и высшие должности муниципальной службы были представлены равномерно)⁵.

В анкете муниципальным служащим был задан вопрос о самых востребованных и эффективных видах деятельности сообществ ТОС в Кирове. Ответ на него показал, какие из декларированных институциональными рамками (ФЗ № 131 и местные нормативно-правовые акты) функции они действительно исполняют (допускался выбор любого числа вариантов ответа).

Среди различных видов деятельности, осуществляемых ТОС, чаще всего муниципальные служащие называли распространенной и эффективной работу по содержанию и благоустройству территории ТОС: ремонт подъездов, дворов, детских площадок, озеленение территорий и т.п. (85%), чуть реже – участие ТОС в грантовых конкурсах и реализацию на территории ТОС социальных проектов (51%). Значительно меньше голосов набрали

⁵ Анкеты для опроса респондентов разработаны совместно с профессором кафедры институциональной экономики Л.И. Полищуком и доцентом кафедры социологии НИУ «Высшая школа экономики» К.С. Сводером.

такие сферы, как общественный контроль ТОС за работой управляющих компаний сектора ЖКХ (20%), проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий (17%), оказание помощи социально не защищенным слоям населения (дети, пенсионеры, ветераны, инвалиды и люди, попавшие в сложную жизненную ситуацию) (15%), информирование населения о деятельности органов местного самоуправления (12%), оказание содействия правоохранительным органам в поддержании общественного порядка на территории и обращения в органы местного самоуправления (по 10%), внесение предложений в нормативно-правовые акты и планы социально-экономического развития территорий и общественный контроль за работой управляющих компаний сектора ЖКХ (по 5%), повышение активности населения на выборах депутатов городской Думы и акции протеста, митинги, пикеты (по 2%). Затруднились с ответом 3% респондентов.

Муниципальным служащим был задан вопрос: «Как вы относитесь к ТОС?» (допускался выбор любого числа вариантов ответов). Распределение ответов было следующим: ТОС позволяет преодолеть нехватку ресурсов в решении городских проблем – 39%; они существенно помогают органам власти в их работе – 37% опрошенных. Считают, что жители (ТОС) лучше знают, как распорядиться бюджетными средствами и ресурсами для решения проблем городских территорий, 26% респондентов, что ТОС лишь частично помогают в решении городских проблем, к тому же помощь оказывается несущественной, – 18%; ТОС лишь увеличивают объем работы и мешают в исполнении прямых обязанностей сотрудникам органов власти – 4%. Только 1% опрошенных полагают, что это – не серьезная альтернатива органам власти, так как жители не способны к самоорганизации и эффективному распоряжению бюджетными средствами, и столько же – что ТОС позволяют более рационально и своевременно реализовать нужды и пожелания людей.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что данные сообщества рассматриваются муниципальными служащими в качестве дополнительного ресурса в решении проблем городских территорий, который существенно помогает властям в их работе. Не менее важным результатом опроса является мнение правящих элит о том, что ТОС обладают информацией, которая помогает

рационально распорядиться бюджетными средствами. Такой учет мнения жителей позволяет повысить качество государственного/муниципального управления. Данный факт можно расценивать как косвенное подтверждение работы вертикального канала связи между властью и обществом.

Для представления целостной картины о месте сообществ ТОС в местном самоуправлении опрос муниципальных служащих был дополнен результатами анкетного опроса руководителей ТОС. Распределение ответов руководителей ТОС на вопрос: «Как вы считаете, что думают сотрудники органов власти о ТОС?», оказалось следующим: ТОС помогают органам власти – считают 82%; ТОС создают для них дополнительную ненужную работу – 11%.

Синтезируя ответы опрошенных, можно сделать вывод, что ТОС выступают помощниками администрации города и позволяют преодолеть нехватку ресурсов в решении вопросов местного значения. Кроме того, они представляют источник информации для правящей элиты в целях рационального использования бюджетных средств. Такое положение дел будет способствовать повышению эффективности власти.

ТОС: обязанность или волеизъявление граждан?

Как отмечается в ряде научных исследований⁶, в российских городах происходит трансформация деятельности сообществ ТОС. Местные власти ограничивают самоорганизацию. По мнению ряда авторов, характер деятельности сообществ изменился с волонтерского на обязательный, а от реализации собственных инициатив жителей акцент сместился в сторону выполнения городских программ. Таким образом, самоорганизация по месту жительства преобразовывается в структуру при местной власти, в инструмент муниципального управления. По мнению М. Леви, стоит с долей осторожности относиться к такому вмешательству государства, так как это может негативно повлиять на способность людей к стихийной самоорганизации⁷.

⁶ Мерсиянова И.В. Роль ТОС в формировании гражданского общества в России // Муниципальная Россия. – 2010. - № 4 (10).

⁷ Levi M. Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's «Making Democracy Work» // Politics and Society. – 1996. – V. 24. – № 1.

Однако каких-либо доказательств подобной трансформации в российских городах представлено не было. Чтобы ответить на вопрос о добровольном или принудительном характере деятельности ТОС, автором статьи был проведен опрос руководителей сообществ. На основе электронной базы ТОС, размещенной в свободном доступе в сети Интернет⁸, случайным образом были отобраны 100 ТОС.

Итоги опроса показали следующее. На вопрос: «Благодаря чьей инициативе был создан ваш орган ТОС?» 46% респондентов отметили, что сообщество создано благодаря коллективной инициативе жителей дома, 41% – что это стало возможным за счет личной инициативы руководителя ТОС, и лишь 7% сообщили, что сообщество создано силами органа местной власти. Таким образом, в большинстве случаев можно констатировать добровольный характер создания ТОС.

Тем не менее власть обладает возможностью для манипуляций коллективными действиями жителей, например, финансируя лишь лояльные по отношению к власти сообщества и предоставляя им муниципальные гранты, избирательно проявляя отзывчивость в решении проблем территорий ТОС, оплачивая работу руководителя ТОС или используя другие формы. Именно поэтому респондентам также был задан вопрос о лице, координирующем деятельность сообщества.

Ответы на него распределились следующим образом: 82% опрошенных сообщили, что деятельность ТОС координирует сам руководитель сообщества; 8% опрошенных выбрали ответ – население; и лишь 3% заявили о координации ТОС органами власти. Стоит напомнить, что территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту жительства, которая реализуется и управляется с помощью собраний и конференций жителей территории, то есть посредством коллективных действий. Но, как показывают эмпирические данные, практически повсеместно это происходит за счет действий отдельных лидеров. Такое положение ставит под сомнение способность жителей к совместным действиям, или так

⁸ По информации с официального сайта администрации МО «Город Киров». URL: <http://www.mo-kirov.ru/tos/reestr/>

называемый социальный капитал⁹, который Р. Патнем¹⁰ в своем фундаментальном исследовании «Чтобы демократия сработала» определяет как способность людей действовать сообща, опирающуюся на социальные сети, социальные нормы и доверие.

Выводы

Резюмируя результаты исследования, можно сказать, что ТОС выступает помощником городских властей, позволяющим преодолеть нехватку ресурсов в решении городских проблем, а также представляет источник информации для рационального использования бюджетных средств. Тогда правильным будет расценивать ТОС в качестве проводника информации между жителями города и муниципальной властью, позволяющего учитывать мнения граждан при принятии политических решений, что способствует повышению качества управления. Однако такой механизм будет действовать лишь при достаточном уровне консолидации граждан.

Итоги нашего исследования позволяют констатировать добровольный характер создаваемых ТОС – в большинстве случаев это происходит по инициативе самих жителей города. Координирует деятельность руководитель ТОС, выбираемый жителями, а не органы власти. Но соответствует ли данная тенденция положению дел в других регионах России? Этот вопрос требует дальнейших исследований.

Кроме того, результаты исследования свидетельствуют, что ТОС готовы удовлетворить запрос общества на усиление влияния организаций гражданского общества на жизнь страны и политические решения федеральных и местных органов власти. Очевидно, что власти расценивают ТОС как помощника в своей работе. Они заполняют пробел в исполнении муниципальных функций в тех сферах, где у администрации не хватает необходимых ресурсов (человеческих, финансовых, информационных и т.д.). В то же время дефицит научных данных не позволяет оценить реальную социальную и экономическую эффективность

⁹ Полищук Л.И., Борисова Е.И., Пересецкий А.А. Управление коллективной собственностью в российских городах: экономический анализ товариществ собственников жилья. Вопросы экономики. – 2010. – № 11. – С. 115–135.

¹⁰ Putnam R. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.

таких сообществ и их востребованность в обществе. Российские органы статистики не учитывают результаты деятельности ТОС. Данный факт осложняет процесс сбора данных, но при этом представляет поле для дальнейших научных изысканий.

Распространение данного института гражданского общества на территории государства способствует усилению подотчетности власти, что ведет к повышению качества муниципального управления. Однако открытым остается вопрос о способности жителей ТОС к совместным действиям, уровне их социального капитала. Именно социальный капитал представляет собой ключевой ресурс и результат работы местных сообществ. Благодаря данному феномену жители города могут объединяться в широкие коалиции, воздействовать на подотчетность администрации, требовать качественного оказания услуг и т.д. Очевидно, что уровень социального капитала, распространения его в обществе и среди ТОС определяет их положение в местном самоуправлении.

