

Константинова Оксана Николаевна,
аспирант ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»,
г. Тольятти
Evmenova@yandex.ru



Территориальное общественное самоуправление как альтернативный орган местного самоуправления в 1994–2000 гг. в г. Тольятти

Аннотация. Статья прослеживает зарождение и развитие органов территориального общественного самоуправления в городе Тольятти и их статус в системе местного самоуправления. Рассматривает процесс становления, проблемы, возложенные в их компетенцию, и взаимодействие с официальными органами власти на основе архивных данных.

Ключевые слова: система местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, население, органы власти.

Раздел: (03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.

В 1990-х годах организация государственной власти сопровождалась консервацией нерациональной структуры хозяйства. Это объяснялось тем, что при создании новых форм управленческих механизмов методы управления оставались прежними [1]. Проблемы, которые возникали у сформированных заново органов местного самоуправления (далее – МСУ) не были стандартными для того периода. Поэтому, очень часто, в вопросе управления муниципалитетом, приходилось действовать экспериментально, наугад, решая сиюминутные, оперативные задачи, отвечая на вызовы экономического кризиса, строить свою работу на принципах антикризисного управления [2]. Обострение данной проблемы приходится на период формирования органов местного самоуправления – в 1994-1996 гг., когда началось становление территориального общественного самоуправления.

Хронологические рамки выбраны не случайно – 1994 год – начало зарождения новой системы, отхода от советской модели управления и юридическое оформление новых органов муниципального управления. 2000 год – окончание XX века, завершение периода руководства первого избранного мэра Тольятти С.Ф. Жилкина.

5 июня 1994 года Сергей Жилкин был избран мэром города Тольятти, на 5% голосов опередив Николая Уткина. Городская Дума на выборах была укомплектована полностью. Из 16 ее членов – шесть чиновников, семь предпринимателей и трое политиков. В Губернскую Думу было избрано пять депутатов [3].

С.Ф. Жилкину принадлежала инициатива многих преобразований нашего города. В их числе разработка концепции социально-экономического развития города на перспективу до 2005 года, создание городского телевидения, строительство и открытие памятника Татищеву, создание Приволжского кластерного университета «Автомобилестроение». В сфере муниципального управления к его деятельности можно отнести обновление Устава города и формирование органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС).

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [4].

Территориальное общественное самоуправление не относится к общественным объединениям граждан, так как в этом случае на него распространялись бы нормы законодательства об общественных объединениях, и его организация и деятельность не может регулироваться Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации и местными нормативными актами. Не может быть признан этот институт и властным, в том числе и как одна из форм организации местного самоуправления, так как Конституцией Российской Федерации он в этом качестве не назван. Закон не предусматривал обязательного создания ТОС. Создание и функционирование ТОС зависело от социальной активности граждан.

В России ТОСы зародились в начале 90-х гг., заменив общественные советы микрорайона. В данном направлении Тольятти вместе с Москвой, и еще несколькими городами выступил в качестве лидера [5, С. 62].

В нашем городе формирование территориального общественного самоуправления и документационное оформление началось гораздо раньше, а пик становления пришелся на 1995 год. Следует отметить, что базой для развития органов ТОС в городе послужили общественные Советы микрорайонов и Советы кварталов, активно работавшие с 1989 года, и шесть предшествующих лет дали органам ТОС опыт работы с населением, направления работы, и что, пожалуй, самое главное – актив людей, которые были готовы к этой работе. По архивным данным можно проследить этапы становления территориального общественного самоуправления: «События последних месяцев, связанные с забастовкой педагогов, с перманентными волнениями вкладчиков фирм, прекративших выплаты, показали отсутствие системы взаимодействия органов местного самоуправления города с городским сообществом, прежде всего с его профессионально-корпоративными институтами «сообществом врачей, педагогов, «вкладчиков», ветеранов») [6].

В качестве причин, подогревающих недовольство горожан действиями (или бездействиями) властей указывались: отсутствие постоянного диалога с сообществом врачей, педагогов, «вкладчиков», ветеранов; слабое и бессистемное построение взаимоотношений ОМС с общественными организациями и политическими партиями; отсутствие использования консультативно-согласительных возможностей общественных формирований типа Общественной палаты и Молодежного парламента.

Взаимодействие органов местного самоуправления и средств массовой информации не всегда было продуктивным и органичным. Например, городская власть не использовала коммуникационные возможности СМИ по доведению до горожан своих решений и позиций.

«Проектно-программный подход ОМС в решении городских проблем проявлен слабо, у городского сообщества складывается мнение о неэффективности и непродуманности действий властей.

В сознании горожан закрепляется имидж ОМС города как марионеточной слабой власти, неспособной защитить интересы Тольятти» [7].

Администрация города вынесла предположение, что социальные избирательные программы на следующих выборах будут строиться на оппозиционности существующей к 1995 году городской власти. Начался поиск путей для искоренения выделенных проблем. Для этого предполагалось выполнить следующие действия:

- придать системный характер диалогу органов местного самоуправления с социальными институтами городского сообщества, как одному из самых важных стратегических направлений политической работы органов местного самоуправления (осо-

бенно в условиях предвыборных кампаний). В случае возникновения первых симптомов социальной напряженности в каких-либо профессионально-клановых группах ОМС следует незамедлительно идти на контакты, навязывать диалог, партнерские способы разрешения конфликтов;

- довести до городского сообщества принципиальные позиции городских органов местного самоуправления: социальное партнерство со всеми активностями в городе для решения городских проблем;

- привлечь представителей общественности для участия в консультациях, комиссиях, согласовательных процедурах, группах по разработке проектов;

- использовать разнообразные формы ведения диалога с городским сообществом (пресс-релизы, пресс-конференции, брифинги, постоянные рубрики в СМИ, официальные ответы на критические выступления СМИ, инициирование полемики на страницах газет, проведение встреч руководителей ОМС с представителями профессиональных сообществ, общественных организаций, участие представителей ОМС в работе общественных форумов и т. п.);

- выстроить работу со СМИ на условиях информационного обмена и беспрепятственного предоставления информации по запросам редакций СМИ.

Одним из выходов в сложившейся ситуации органы местного самоуправления видели создание и оформление органов территориального общественного самоуправления.

В мае 1995 года, на очередном тематическом совещании у мэра города Тольятти в повестку дня было внесено рассмотрение проекта по созданию органов территориального самоуправления [8]. Началась работа над проектом создания территориального общественного самоуправления в городе Тольятти.

На совещании от 26.05.1995г. мэр Тольятти С.Ф. Жилкин представил доклад «Об основных принципах формирования и функционирования органов территориального общественного самоуправления». Предложенные мэром принципы были утверждены и создана комиссия с целью доработки проекта Положения «О территориальном общественном самоуправлении в г. Тольятти».

Согласно указанному проекту планировалась трехуровневая система органов ТОС. Первый уровень должен был включить объединение жильцов малоэтажного многоквартирного дома (8 или более квартир), объединение жильцов, живущих в одном подъезде многоэтажного дома, жильцов частных домов в пределах одной улицы (переулка). Руководителя предполагалось выбирать прямым голосованием, большинством голосов. Документационное обеспечение – протокол за подписью наблюдателя от администрации района.

Второй уровень предполагал охват объединений людей, проживающих в группе малоэтажных многоквартирных домов через старших по домам, объединений людей, проживающих в многоэтажных домах через старших по подъезду, объединений людей, проживающих на определенной территории частного сектора через председателей уличных комитетов. Выборы и документация аналогично первому уровню. Регистрация органов ТОС первого и второго уровней проходит в микрорайонах.

Верхний уровень органов ТОС (единственный, который подлежит регистрации в качестве юридического лица) должен был стать самым сложным – и содержать объединения людей, проживающих на территории (границы территорий, Решением городской Думы по представлению глав администраций районов), руководителей второго уровня.

Важность такого института, как территориальное общественное самоуправление, обусловлена тем, что ТОС способствует воспитанию гражданского самосознания,

организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения. Исходя из этого, органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать созданию ТОС, проводить разъяснительную работу среди населения, создавать условия для формирования и деятельности органов территориального общественного самоуправления. Существенную помощь здесь могут оказать депутаты от соответствующих избирательных округов.

Следующие изменения в системе МСУ были произведены в 1996 году, когда с принятием нового Устава города окончательно обновилась модель управления. Устав был разработан с учетом потребностей городского сообщества, выраженных посредством рабочей группы – составителей устава. Мэрия – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, впервые на территории Самарской области появилась в городе Тольятти [9]. Так же был юридически определен статус ТОС – за пределами муниципальной власти.

Для продуктивной реализации действий органов местного самоуправления необходимо вовлечение населения в сферу управления. В данных, приведенных в отчетах органов территориального общественного самоуправления (ТОС) по городу Тольятти за период 1991-1998гг., отмечается стремление людей к объединению. Но, в основном, для решения каких-то своих личных проблем, основанных на нехватке финансовых средств, безработице, неустройства в личной жизни, низком образовательном уровне, отсутствии уверенности в завтрашнем дне и т. п. Но, анализ показывает, что проводимая с населением работа сводилась к моральному воздействию ТОС на администрации районов, РУЖКХ, РУВД и другие службы и органы, так или иначе задействованные в обеспечении жизнедеятельности граждан.

Относительно участия населения в деятельности органов территориального общественного самоуправления в отчетах дан вывод о его массовости. Но, по итогам собраний первичных органов ТОС, прошедших с сентября по декабрь 1997 г., районными администрациями с пониманием отмечается, что данные приведенные в отчетах сильно преувеличены и делается вывод об оставлении этого факта на совести у председателей органов ТОС.

Учитывая вышеизложенное, говорить об участии населения в муниципальном управлении в исследуемый период не приходится. Местное самоуправление сможет стать силой способной влиять на политические процессы в стране только тогда, когда население станет воспринимать органы местного самоуправления как выразителей собственных интересов, а не как управляющую надстройку, когда наладится процесс взаимодействия, а не отторжения [10].

Предпосылки для решения этой проблемы уже существуют – в виде формирования муниципалитетов на уровне сельских и небольших городских поселений, в политике государства, которое активно привлекает людей к участию в политических процессах, в том числе и через формирование органов местного самоуправления.

Однако при организации территориального общественного самоуправления необходимо учитывать, что органы ТОС могут создаваться только по инициативе населения, а их компетенция определяется самими гражданами при формировании этих органов, так как именно граждане сами решают, какие собственные инициативы они будут осуществлять в вопросах местного значения [11].

По факту, из протоколов совещаний с председателями органов территориального общественного самоуправления, в администрации района видны основные вопросы, обсуждаемые органами ТОС:

1. Касающиеся жилищно-коммунального хозяйства: ремонт жилого фонда, проблемы отопления, замена системы водоснабжения, уборка подъездов, вывоз мусора, освещение, остекление, благоустройство и т. п.);

2. По организации деятельности органов ТОС и взаимодействия с администрацией района;

3. Отчеты о праздничных мероприятиях, проводимых органами ТОС совместно с администрациями;

4. Прочие вопросы (милиция, участковые, несовершеннолетние и другие).

Территориальное общественное самоуправление стало инструментом, благодаря которому муниципальная власть устанавливает тесный контакт с населением по месту жительства, а населением получает возможность непосредственно участвовать в управлении городом и районом. Иными словами, в лице ТОСов администрации города и районов получили надежных помощников в реализации своих социальных программ, а для жителей ТОСы стали нижним этажом муниципальной власти, позволяющим на месте решать вопросы местного значения [12. С. 4].

Реализуя принципы равноправного партнерства, депутаты Думы городского округа выстраивали отношения с активом ТОС через плановую работу по развитию территорий. Председатели Советов ТОС строили свои отношения с администрациями районов города не только через договорные отношения по выполнению мероприятий, но и через прямое общение с администрацией района.

Ссылки на источники

1. Константинова О. Н., Адаевская Т. И. Становление системы местного самоуправления в Тольятти в период 1990-х гг. (на основе анализа плановой документации СССР) // Высшее образование в развитии города, региона, страны: сб. науч. тр. Региональной студенческой научно-практической конференции, посвященной 65-летию Тольяттинского государственного университета. Тольяттинский государственный университет, Гуманитарно-педагогический институт. 2016. – С. 138–146.
2. Ямашев В. М. Отраслевое развитие города Тольятти во второй половине XX века // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. – 2014. – Т. 16. – № 1–7. – С. 1870–1874.
3. Социокультурный паспорт городского округа Тольятти Самарской области 2010 год. – URL: <https://refdb.ru/look/2859559.html>.
4. Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления Российской Федерации» от 06.10.2003 года № 131-ФЗ. Ст. 27
5. Из опыта работы Советов территориального общественного самоуправления города Самары среди населения: сб. материалов / под ред. В. Г. Репринцева. – Самара: «СамВен», 2001.
6. Тольяттинский городской архив. Р-410, оп. 1. д. 238а «Протоколы №№ -01-15 тематических совещаний у мэра города с главой администраций районов и материалы к ним за 1995 год».
7. Там же.
8. Там же.
9. Евменов О. Н. Особенности юридического оформления городского самоуправления в 1991–1999 гг. в Среднем Поволжье (на примере гг. Пенза, Самара, Тольятти) // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2011. – № 2(16). – С. 220.
10. Адаевская Т. И., Лышова О. А. Городское самоуправление Ставрополя-Тольятти // Актуальные проблемы юридической науки. – 2009. – № 6.
11. Адаевская Т. И. Динамика демографической ситуации в Тольятти // Научно-методический электронный журнал Концепт. – 2014. – Спецвыпуск № 07. – URL: <http://ekoncept.ru/2014/14584.htm>.
12. Из опыта работы Советов территориального общественного самоуправления города Самары среди населения.

Oxana Konstantinova,
 Postgraduate student, Togliatti State University, Togliatti
Evmenova@yandex.ru

Territorial public self-government as an alternative body of local self-government in 1995–1999 in Togliatti

Abstract. The article traces the origin and development of bodies of territorial public self-government in the city of Togliatti and their status in the system of local self-government. He considers the process of formation, the problems entrusted to their competence and interaction with official authorities on the basis of archival data.

Key words: System of local self-government, territorial public self-government, population, authorities.

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
 главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию <i>Received</i>	07.06.17	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	13.06.17
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	13.06.17	Опубликована <i>Published</i>	20.06.17



www.e-koncept.ru

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2017

© Константинова О. Н., 2017