

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9

УДК 352.075(470.12), ББК 66.3(2Рос-4Вол)12

© Чекавинский А.Н., Ворошилов Н.В.

Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне*



**Александр Николаевич
ЧЕКАВИНСКИЙ**

кандидат экономических наук

Институт социально-экономического развития территорий РАН
160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
chan@bk.ru



**Николай Владимирович
ВОРОШИЛОВ**

Институт социально-экономического развития территорий РАН
160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
niks789@yandex.ru

Аннотация. В условиях недостаточной финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований в России важное значение приобретают различные формы самоорганизации населения для участия в муниципальном управлении, в реализации проектов и мероприятий, обеспечивающих достижение стратегических целей и задач развития территорий при минимуме затрат. Одной из таких форм является территориальное общественное самоуправление (ТОС), не получившее пока, несмотря на свою эффективность, широкого распространения в российских регионах. Это объясняется как пассивностью населения, так и не до конца урегулированным статусом ТОС в системе местного самоуправления. В контексте этого представляется весьма актуальным исследование лучшего опыта организации и функционирования ТОС и обоснование его роли как института развития на муниципальном уровне. В настоящей работе на примере г. Вологды, а также

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научного проекта № 15-32-01333 «Формирование институтов развития на муниципальном уровне».

ряда субъектов РФ показано, что с помощью ТОС можно решить очень многие вопросы местного значения (в сфере социальной защиты, благоустройства, повышения комфортности проживания и др.). Это реально действующая форма участия населения в управлении развитием территорий. Однако для достижения наибольшего социального и экономического эффекта требуется государственная поддержка ТОС через специально сформированные программы, обеспечивающие софинансирование его проектов. В связи с этим авторы предлагают не только концептуальную схему и алгоритм функционирования ТОС как института развития на муниципальном уровне, но и рекомендации органам власти о формах его поддержки (в частности, создание при главе муниципального образования совета по развитию ТОС).

Ключевые слова: институты развития, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, муниципальные образования, Вологодская область, город Вологда.

Муниципальный уровень управления является наиболее приближенным к конкретным потребностям и интересам населения. Большинство проблем социально-экономического развития территориально локализованы именно на уровне муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения). Они рассматриваются в качестве главной составляющей социально-экономического развития территориальных образований более высокого уровня (субъекта РФ и страны в целом), так как это позволяет наиболее полно учитывать специфику развития территорий, местные ресурсы и условия.

Целью реформы местного самоуправления 2000-х годов было, с одной стороны, приблизить этот уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, а с другой — сделать этот институт полноправным, самостоятельным уровнем власти, ответственным за определённый круг вопросов и полномочий в рамках проведения единой политики, направленной на решение комплексных задач развития страны [3]. Вместе с тем достичь главных

целей муниципальной реформы так и не удалось. Основная причина этого кроется в нерешённости ряда проблем. Важнейшей из них является *низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований*. Объём собственных источников формирования местных бюджетов в России — земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также отчислений от НДС и других налогов — недостаточен для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции). Так, в среднем по муниципальным районам Вологодской области их доля в 2006 г. составляла 81%, в 2014 г. — 72% (табл. 1). При этом в городских округах возможность выполнения расходных обязательств стала сильнее зависеть от поступлений из регионального бюджета за время «муниципальной реформы».

В этих условиях возникает объективная необходимость поиска новых источников роста, укрепления доходной базы местных бюджетов, институтов развития.

Таблица 1. Удельный вес безвозмездных поступлений в бюджеты муниципальных образований Вологодской области, в % от общего объема доходов

Показатель	2006	2007	2013	2014	2014 г. к 2006 г., +/- п.п.
В среднем по муниципальным районам	81,1	70,4	64,9	72,0	-9,1
В среднем по городским округам	33,5	37,4	50,0	59,0	+25,5
В среднем по городским и сельским поселениям	69,8	78,1	47,1	54,5	-15,2
В среднем по всем муниципальным образованиям области	54,6	62,6	56,5	64,6	+10,0

Рассчитано по: Отчёты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Эл. рес.] // Официальный сайт Федерального казначейства. – Реж. дост.: <http://www.goskazna.ru>

Результаты анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проводимого ИСЭРТ РАН¹, показывают, что главным качественным критерием прогрессивного социально-экономического развития муниципального образования выступает потенциал жителей. Поэтому одной из основных задач местного самоуправления является активизация участия различных социальных групп в решении проблем развития территорий. По итогам 2014 г. 28% опрошенных глав муниципальных районов, 54% – городских и 24% – сельских поселений отмечают увеличение интереса граждан к преобразованиям, происходящим в муниципальных образованиях (рис. 1). Однако доля тех, кто указал, что ситуация не изменяется, остаётся высокой (46–67%).

Основные формы проявления социальной активности и непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения: голосование на выборах в органы

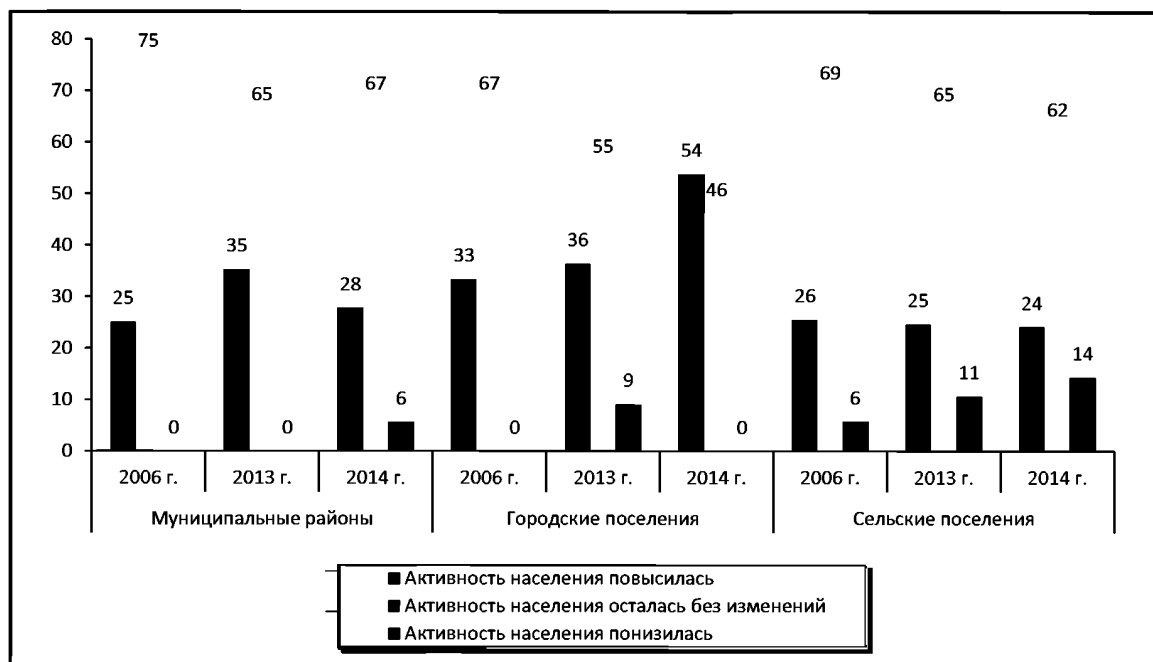
¹ На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 190–210 глав муниципальных образований из 282–372-х (в 2008–2013 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 90), что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2015 года – по итогам 2014 года. Основные результаты данного опроса опубликованы в статье: Ворошилов, Н.В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) // Проблемы развития территории. – 2015. – №1 (75). – С. 49–62.

власти разных уровней (74, 31 и 63% глав районов, городских и сельских поселений соответственно); обращение в администрацию по интересующим вопросам (67, 82 и 63%); участие в собраниях, общественных слушаниях (32, 62 и 45%; табл. 2). Наименее распространены такие формы, как правотворческие инициативы и участие в деятельности территориального общественного самоуправления (на это указало менее 6% от числа всех опрошенных). Причём в 2014 году по сравнению с 2009 годом ситуация существенно не меняется.

Таким образом, в условиях низкой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований и пассивности непосредственно населения в осуществлении местного самоуправления и решении местных проблем необходимо развивать различные формы самоорганизации населения на местном уровне в целях реализации проектов по благоустройству территории, улучшению инфраструктуры, решению социальных проблем преимущественно за счёт личных средств и ресурсов населения при незначительной бюджетной поддержке.

Весьма эффективной формой координации интересов местных жителей и объединения усилий для совместной деятельности является *территориальное общественное самоуправление* (далее – ТОС). В соответствии с Федеральным законом

Рисунок 1. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?» (в % от числа ответивших)



Источник (здесь и в таблице 2): База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области, ИСЭРТ РАН, 2007–2015 гг.

Таблица 2. Формы проявления социальной активности населения в муниципальных образованиях Вологодской области (в % от числа ответивших глав муниципальных образований)

Форма	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2009 г.	2014 г.	2009 г.	2014 г.	2009 г.	2014 г.
Участие в субботниках, спортивно-массовых и культурных мероприятиях	61,5	42,1	45,5	61,5	56,3	64,9
Голосование на выборах в органы власти разных уровней	80,8	73,7	72,7	30,8	82,9	63,4
Обращение в органы местного самоуправления по интересующим вопросам	61,5	73,7	63,6	76,9	57,0	57,5
Участие в собраниях, общественных слушаниях, посвященных вопросам местного самоуправления	42,3	31,6	18,2	61,5	34,2	44,8
Оказание помощи в организации мероприятий (личное и финансовое)	38,5	15,8	18,2	23,1	27,2	26,1
Публикации в средствах массовой информации	38,5	21,1	27,3	7,7	12,7	9,7
Формирование и функционирование общественных организаций, профсоюзов	46,2	21,1	9,1	38,5	10,1	6,0
Участие в социологических исследованиях (например, в опросах)	19,2	5,3	0,0	15,4	7,6	3,0
Правотворческая инициатива, т.е. инициирование гражданами решений, направленных на повышение качества и уровня жизни	-	0,0	-	0,0	-	3,0
Членство в политических партиях	36,6	5,3	0,0	0,0	8,9	1,5
Формирование разнообразных форм территориального общественного самоуправления, некоммерческих организаций	-	5,3	-	0,0	-	1,5

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ под территориальным общественным самоуправлением понимается *самоорганизация граждан* по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС может быть организовано в пределах таких территорий проживания граждан, как: подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться: 1) непосредственно населением путём проведения собраний и конференций граждан; 2) созданными органами (коллегиальный исполнительный орган управления – совет/комитет, возглавляемый председателем, и контрольно-ревизионный орган). Каждый созданный в муниципальном образовании ТОС должен быть зарегистрирован либо как юридическое лицо (в форме некоммерческой организации), либо без образования юридического лица (в данном случае регистрируется лишь Устав ТОС).

К направлениям деятельности современного российского ТОС относятся: защита прав и интересов жителей; реализация социальных проектов; работа с детьми и подростками; контроль за торговлей и качеством оказания различных услуг; согласование использования земельных участков; участие в охране общественного порядка; организация досуга жителей; содержание и благоустройство территории;

ремонт и эксплуатация жилищного фонда; организация благотворительных и волонтерских мероприятий и др.

Деятельность ТОС при заинтересованности в ней властей региона и района может дать существенный экономический и социальный эффект. Так, в Архангельской области при поддержке Института общественных и гуманитарных инициатив и выделении финансовых средств на деятельность ТОС из регионального бюджета в начале – середине 2000-х годов местное население реализовало за четыре года 54 проекта стоимостью 1,75 млн. руб., которые дали экономический эффект почти в 30 млн. руб. [12]. Как пишет Г. Тюрин в книге «Опыт возрождения русских деревень», «это уровень капитализации, которого нет ни у японцев, ни у американцев при их передовых технологиях. Люди получают небольшие инвестиции, сами пишут проект и становятся субъектом действия. Раньше человек из райцентра принимал решение о том, где проводить строительство какого-либо объекта. Теперь же они сами обсуждают, где и что они будут делать, причем ищут самое дешевое решение ввиду отсутствия средств. Рядом с активными жителями деревень находится только один тренер. Его задача привести их к выбору и реализации того проекта, который поможет осуществить следующий. И каждый новый будет делать их экономически все более самостоятельными. В большинстве случаев это не бизнес-проекты в конкурентной среде, а этап обретения навыков управления ресурсами. Но те, кто через этот этап прошли, уже могут идти дальше. Вообще, это некая форма изменения сознания. Население, которое начинает себя осознавать, создает внутри себя орган территориального общественного самоуправления. И вручает ему мандат доверия. По существу, это и есть земство, хотя несколько иное,

чем было в XIX веке. Но смысл тот же: самоорганизующаяся система, которая привязана к территории и отвечает за ее развитие» [12].

Итак, в Архангельской области имеется значительный положительный опыт деятельности органов ТОС, совместного решения населением и властью конкретных проблем местного значения. С 2006 по 2015 г. количество зарегистрированных ТОС увеличилось почти в 18 раз – с 47 до 830. По состоянию на 01.01.2015 г. большая часть из них (631) созданы в сельских поселениях, 154 – в городских поселениях, 45 – в городских округах [4].

За 2006–2013 гг. ТОСами Архангельской области реализовано 1212 проектов, из них 758 – за последние три года. В 2014 году на муниципальные конкурсы было подано 442 проекта, из них 284 получили государственную поддержку. Почти половина проектов (44,7%) направлена на решение вопросов благоустройства населённого

пункта; четверть (26,0%) – на сохранение местного историко-культурного наследия, народных традиций, 17,2% – на развитие физкультуры и спорта; 9,5% – на поддержку социально уязвимых групп, 2,5% – на развитие экологической культуры и безопасности [4].

Особенно значительных конкретных результатов при участии ТОС удалось достичь в 2011–2014 гг. (табл. 3). А доля бюджетных средств, выделявшихся в этот период на реализацию социально значимых проектов, ежегодно составляла менее 50%².

Несколько иная модель применяется в Республике Коми, где проекты, инициированные ТОСами, реализуются на 3/4 за счёт бюджетных средств. Так, в 2013 г. ТОСами реализовано 23 проекта, при этом собственные средства их инициаторов (населения и бизнеса) составили 2286,7 тыс. руб. (25,3%), а субсидий из областного бюджета – 6740 тыс. руб. (74,7%) [13].

Таблица 3. Результаты реализации проектов ТОС в Архангельской области в 2011–2014 гг. [4; 5]

Проект	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Всего за 2011–2014 гг.
Ремонт и реконструкция:					
– дорог местного значения, тыс. кв. м	52,6	44,5	41,0	75,0	213,1
– тротуаров, тыс. п. м	16,0	6,0	10,0	1,5	33,5
– мостов, ед.	20	15	8	7	50
Обустройство, ед.:					
– колонок, водонапорных башен и других источников	41	38	43	23	145
– памятников, посвящённых павшим в ВОВ	6	14	22	28	70
– памятников духовного наследия	8	16	14	9	47
– детских площадок	27	33	35	34	129
– спортивных объектов	29	33	48	22	132
– домов культуры, центров досуга, музеев	24	24	33	24	105
– туристических объектов	10	16	22	12	60
– домов творчества	2	8	8	5	23
– лесопарков, пастбищ, парков отдыха	3	5	13	1	22
– пожарных водоёмов	0	1	15	7	23
Реализовано проектов по благоустройству дворов, ед.	48	62	89	84	283

² В 2006–2014 гг. проекты реализовывались за счёт софинансирования из трёх источников: средств областного бюджета (77,2 млн. руб.; 30%), местных бюджетов (45,6 млн. руб.; 18%), населения и благотворителей (131,2 млн. руб.; 52%). Источник: Доклад о состоянии, проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области, об эффективности мер государственной поддержки территориального общественного самоуправления в Архангельской области за 2014 год [Эл. рес.] // Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области. – Реж. дост.: http://www.tos29.ru/images/upload/doclad_zh_2014_god.pdf.

В Костромской области, где ежегодно осуществляется мониторинг развития территориального общественного самоуправления, его результаты также свидетельствуют о масштабности деятельности этого института в регионе и его участии в решении множества самых разнообразных вопросов местного значения, существенном объёме привлечённых средств на реализацию проектов и мероприятий (8,2 млн. руб. в 2013 г.) [6].

Успешный опыт деятельности ТОС имеется и в городе Вологде. Наибольшее развитие территориальное общественное самоуправление получило в период 2005–2007 гг. По инициативе горожан ТОСы были созданы во всех крупных микрорайонах: в настоящее время в Вологде действует 31 ТОС.

За 2011–2015 гг. ТОСами при активной поддержке Администрации города Вологды было реализовано несколько сотен проектов, инициатив, мероприятий, участие в которых приняли тысячи вологжан. Систематизация деятельности ТОС позволяет выделить 7 основных её направлений (табл. 4).

С развитием территориального общественного самоуправления расстановка приоритетов в решении местных проблем и участии в их реализации переходит от местных властей к населению, а это является основой эффективно функционирующего реального местного самоуправления.

Таким образом, анализ результатов деятельности территориального общественного самоуправления позволяет утверждать, что с помощью ТОС может быть решено большинство проблем, связанных с благоустройством территории, повышением комфортности проживания, а также ряд вопросов социальной защиты отдельных категорий граждан.

Как отмечает известный исследователь и один из идеологов развития территориального общественного самоуправления в России доктор политических наук Е.С. Шомина, «успешность деятельности ТОС во многом определяется отношением к нему власти и наличием (отсутствием) разных механизмов и форм поддержки. Существуют самые разные институты поддержки для уже созданных ТОСов и только формирующихся локальных инициатив жителей» [14]. Среди них, например, *отделы, созданные в органах местного самоуправления* (Омск, Новосибирск, Киров, Рязань, Биробиджан, Сургут, Южно-Сахалинск, Благовещенск, Магадан, Магнитогорск, Долгопрудный, Самара, Нижний Новгород, Пермь), где ТОСы, уже ряд лет активно поддерживаемые органами местного самоуправления, имеют помещения и оргтехнику и получают возможность на конкурсной основе реализовывать различные проекты. Размеры *грантовой поддержки отдельных проектов* колеблются от 50 до 500 тысяч рублей, а общие суммы грантовых конкурсов, которые являются важнейшим источником поддержки инициатив жителей, измеряются миллионами рублей [14].

Поддержку развитию ТОС в последнее время всё чаще стали оказывать и *ассоциации муниципалитетов*, в частности Совет муниципальных образований Московской области, который планирует создать Координационный совет руководителей органов ТОС Московской области и поддерживает идею создания Ассоциации ТОС, которой Совет муниципальных образований Московской области окажет необходимую юридическую и организационную помощь [14].

Помимо учреждений, создаваемых при органах местной власти для поддержки

Таблица 4. Направления деятельности ТОСов города Вологды в 2011–2015 гг.

Направление деятельности	Содержание деятельности
1. Проекты по созданию объектов инфраструктуры	Строительство при участии ТОС спортивных сооружений (футбольных полей, волейбольных площадок, хоккейных коробок), детских игровых площадок, мест отдыха, малых архитектурных форм, контейнерных площадок
2. Проекты, направленные на благоустройство города	Проведение ТОС субботников по очистке территории от мусора, благоустройство и ремонт дворовых территорий, подъездов, детских площадок, благоустройство зон отдыха, парков, скверов, аллей, водоёмов, берегов рек, озеленение территорий, украшение дворовых территорий к новогодним праздникам, помощь коммунальщикам по расчистке дворов от снега
3. Контрольная функция ТОС	Контроль за ремонтом дворовых территорий, дорог, капитальным ремонтом домов; содействие деятельности советов многоквартирных домов; контроль за начислением коммунальных платежей; контроль за качеством транспортного обслуживания населения (интервалы движения, состояние троллейбусов, автобусов, культура обслуживания); контроль за состоянием дворовых территорий и объектов инфраструктуры; контроль за соблюдением правил торговли; выявление мест незаконной торговли, надписей на зданиях; выявление незаконной и мешающей рекламы, игровых автоматов
4. Инициативная деятельность ТОС	Разработка ТОСами и согласование с Администрацией города в 2013 г. проектов по комплексному развитию территорий практически всех микрорайонов; выдвижение инициатив по ремонту дворовых территорий и участие в нём, инициатив по установке знаков, а также проектов по уличному освещению, инициатив по вопросам благоустройства набережных; отстаивание органами ТОС сохранения территорий и зон отдыха; выделения «зон здоровья» в городе (территорий парков, скверов и т.д., свободных от курения); выделения зон парковки; изменения схемы движения по территории дворов
5. Мероприятия в сфере культуры и спорта	Проведение ТОСами культурных мероприятий в микрорайонах города (концерты, тематические праздники, праздники для детей); организация конкурсов, круглых столов, спартакиад и спортивных мероприятий среди взрослых и детей, мероприятий в поддержку здорового образа жизни; мероприятий по возрождению традиций русских народных праздников; организация литературных вечеров, конкурсов к Международному женскому дню; создание и деятельность клубов по интересам, Школы молодых родителей; проведение мероприятия по обмену саженцами; восстановление и ремонт памятников; чествование активистов ТОС и жителей, внёсших значительный вклад в развитие микрорайона; выпуск специальных материалов (книг, газет, информационных листов, видеороликов) об истории микрорайона и его современной жизни; участи в общегородских культурных праздниках, мероприятиях и социально значимых проектах
6. Образовательная и воспитательная деятельность	Организация конкурсов детских рисунков, конкурса проектов и идей по благоустройству города, конкурса среди детей и подростков макетов и рисунков снежных крепостей; организация детских спартакиад и спортивных мероприятий, экскурсий для школьников, познавательных мероприятий (например, «Весёлая наука»); инструктирование школьников по безопасности дорожного движения; проведение профилактических бесед со школьниками на различные темы
7. Волонтерская и благотворительная деятельность	Благоустройство и подготовка при участии ТОС детских садов и детских домов к началу учебного года, сбор подарков для Дома малютки, участие представителей ТОС в Дне донора, организация бесплатных спортивных тренировок для детей, поздравление ветеранов ВОВ и тружеников тыла и вручение им подарков
Источник: составлено по [9; 15]	

ТОС, формируются *некоммерческие фонды, координационные и иные коллегиальные структуры*. Например, в Челябинске создан городской общественный фонд поддержки ТОС «Согласие», в Ангарске — координационные советы территорий, в

Иркутске — ресурсные центры по развитию МСУ. Мощными институтами поддержки ТОСов являются их *ассоциации* (например, Ассоциация ТОС в Ростове-на-Дону, Республике Коми, Хакасии, Ивановской, Воронежской и других областях) [14].

Результаты опроса, проведенного специалистами департамента внутренней политики Правительства Вологодской области среди глав муниципальных районов области, указывают на основные проблемы в организации и деятельности органов ТОС:

1. Отсутствует четкое определение места органов ТОС в системе местного самоуправления, в частности:

– круга полномочий, которые могут быть действительно реализованы ТОС самостоятельно или совместно с администрациями;

– механизма взаимодействия ТОС с местными администрациями, их службами и органами государственной власти в решении общих вопросов, касающихся жителей территории (полная подчиненность администрациям, полная независимость от них или взаимное ответственное партнерство с администрациями в решении проблем территорий).

2. Не определены источники финансирования ТОС:

– бюджетное финансирование: постоянное, непостоянное, на конкурсной основе;

– роль ТОС в контроле за выполнением доходной и расходной части местного бюджета;

– возможности и проблемы организации предпринимательской деятельности ТОС, а также содействия ТОСов предпринимательской деятельности на своей территории;

– другие источники финансирования ТОС (от пожертвований, внебюджетных фондов, штрафных санкций, узаконенных сборов с юридических и физических лиц).

3. Главы муниципальных образований недостаточно информированы о положительном опыте работы ТОС и достигнутых результатах.

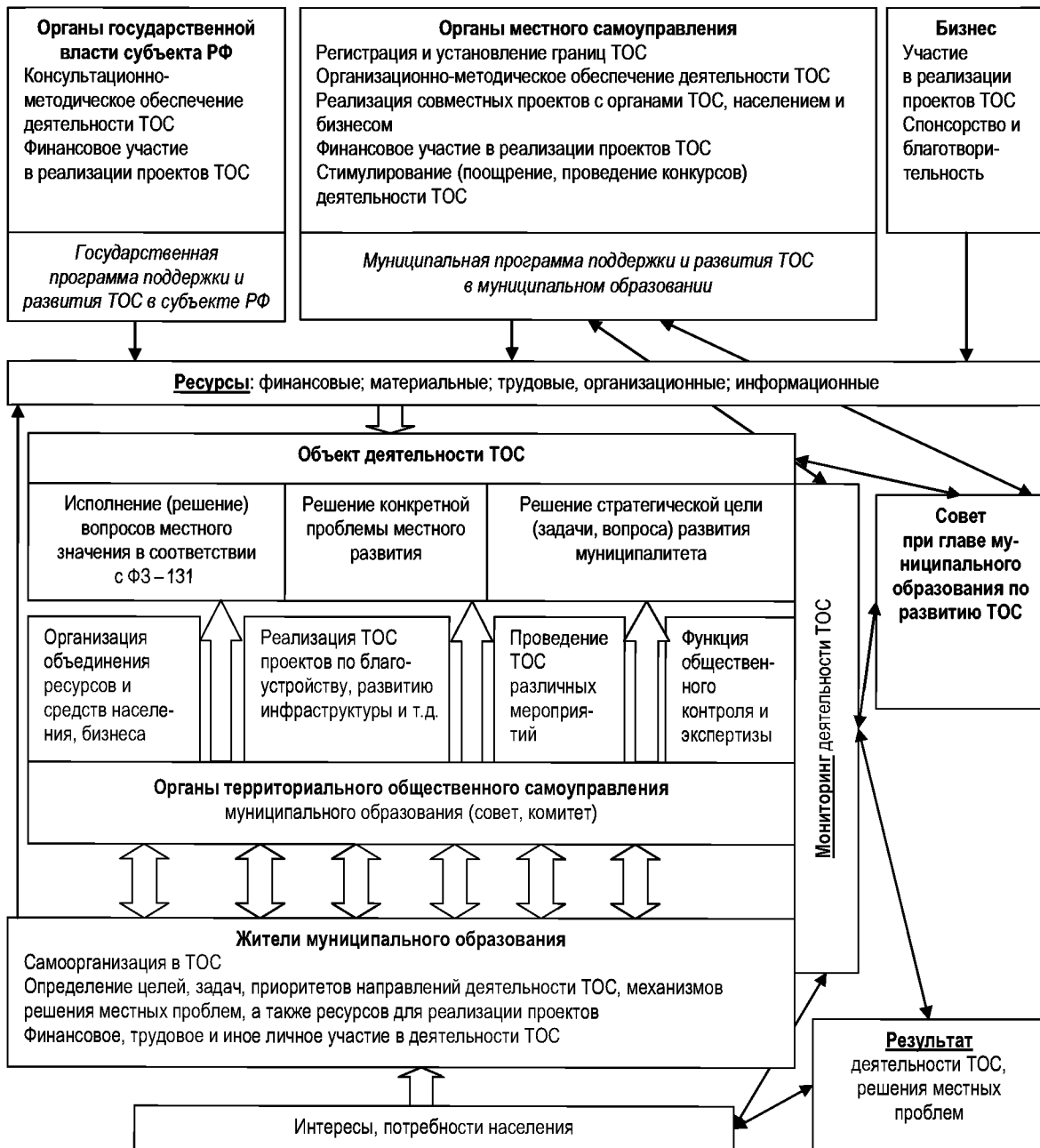
Наиболее оптимальная модель деятельности территориального общественного самоуправления как института развития на муниципальном уровне может быть выражена, на наш взгляд, в схеме, представленной на *рисунке 2*.

Жители муниципального образования имеют интересы и потребности, заключающиеся в обеспечении комфортных условий своего проживания, повышения уровня благоустройства территории, повышения общего уровня её социально-экономического развития. Эти общие интересы обуславливают необходимость самоорганизации граждан по месту своего жительства.

Наиболее активные жители объединяются в формальные (посредством создания, регистрации и деятельности органов территориального общественного самоуправления на постоянной основе) и неформальные (разовые объединения для решения каких-либо совместных задач) группы. Органы власти муниципального образования также заинтересованы в повышении роли населения в решении вопросов и задач местного значения. Поэтому в структуре местных администраций (городских округов и муниципальных районов) могут создаваться подразделения по взаимодействию с ТОС и/или центры по работе с населением и ТОС в различных микрорайонах города.

После регистрации ТОС определяется план его деятельности, формируются органы управления, определяются первоочередные мероприятия, проекты, которые необходимо реализовать на данной конкретной территории. Далее выявляются имеющиеся и возможные для привлечения к реализации проектов ресурсы населения, власти и бизнеса, определяются источники финансирования проекта. Это могут быть средства населения, местного бизнеса

Рисунок 2. Концептуальная схема функционирования территориального общественного самоуправления как института развития на муниципальном уровне



(в форме пожертвований, благотворительности), а также средства принятых на региональном и местном уровне программ, предусматривающих софинансирование реализации проектов ТОС.

Выбор оптимальной модели финансирования проектов ТОС зависит от возможностей региональных и местных бюджетов, числа и активности созданных ТОСов, территориальных особенностей муниципали-

тетов, покупательной способности доходов населения региона, масштабности (объём финансовых затрат) разработанных проектов. В таком случае можно предположить наличие следующих примерных подходов к структуре финансирования проектов ТОС:

1) 34% (или 50%) – средства бюджета субъекта РФ (субсидии, гранты в рамках соответствующей региональной программы поддержки ТОС); 33% (или 20%) – средства местного бюджета (субсидии, гранты в рамках муниципальной программы поддержки ТОС); 33% (или 30%) – средства внебюджетных источников (населения, бизнеса, общественных организаций и различных внебюджетных фондов, грантодающих организаций);

2) 75% (или 50, 33%) – средства бюджета субъекта РФ; 25% (или 50%, 67%) – средства внебюджетных источников (при отсутствии муниципальных программ поддержки ТОС);

3) 75% (или 50, 33%) – средства местного бюджета; 25% (или 50, 67%) – средства внебюджетных источников (при отсутствии региональных программ поддержки ТОС);

4) 100% за счёт средств внебюджетных источников (при отсутствии региональных и муниципальных программ поддержки ТОС и иных программ, в которых они могут участвовать, и/или для реализации незначительных по масштабу проектов, мероприятий).

После выявления ресурсов для реализации проекта или мероприятия ТОС определяются конкретные его исполнители (жители соответствующей территории ТОС, сторонние организации по договору, работники муниципальных предприятий, учреждений и органов местного самоуправления с привлечением их ресурсов).

Ежегодно проводится мониторинг деятельности ТОС: оценивается конкретный измеримый результат их деятельности, формируются их финансовые и иные отчёты, соответственно выявляются проблемы в организации ТОС, степень удовлетворения запросов и потребностей населения, ставятся новые задачи на следующий год.

Для координации деятельности ТОС в муниципальном районе (городском округе) целесообразно создание *Совета при главе муниципального образования по развитию территориального общественного самоуправления* как его организационного механизма. В Совет входят руководители органов ТОС и их представители, глава муниципального образования, специалисты администрации, представители общественных организаций. Он создается после регистрации не менее 5 органов ТОС в муниципальном образовании и собирается не реже одного раза в квартал для обсуждения наиболее актуальных проблем организации ТОС, развития муниципалитета, инициатив населения, возможностей поддержки его конкретных проектов населением и т.д.

При разработке и корректировке стратегических и программных документов развития муниципалитета учитывается мнение каждого ТОСа (Совета при главе по развитию ТОС), определяется возможность конкретного участия ТОС в реализации различных программных документов.

Важная роль отводится ТОС как институту общественного контроля на местном уровне, в том числе при реализации проектов государственно-муниципально-частного партнёрства на территории присутствия ТОС.

Для эффективной реализации данного механизма необходимы следующие формы

поддержки территориального общественного самоуправления со стороны органов местного самоуправления района и поселений:

1. Нормативно-правовое и организационно-консультационное обеспечение:

- разработка правовой базы, регламентирующей деятельность ТОС;
- организация деятельности советов по развитию ТОС при главе муниципального образования (городского округа, муниципального района);
- организация деятельности рабочих групп при администрации городского округа с участием представителей ТОС по направлениям деятельности;
- проведение конкурсов на получение грантов для поддержки общественно полезных проектов органов ТОС;
- обучение представителей ТОС;
- организация встреч должностных лиц органов местного самоуправления с населением и представителями ТОС, личного приема граждан на территории присутствия ТОС;
- проведение тематических семинаров, круглых столов, конференций по организационным вопросам для представителей ТОС.

2. Развитие активности населения в деятельности ТОС:

- посредством разработки муниципальных целевых программ, в реализации которых могут принять участие органы ТОС;
- привлечения к участию в мероприятиях по обеспечению сохранности жилищного фонда, по санитарной очистке, благоустройству и озеленению территории муниципального образования;
- организации социально значимых работ;
- развития системы поддержки представителей ТОС (материальное поощре-

ние, награждение грамотами, благодарственными письмами и другие формы поддержки).

3. Укрепление взаимодействия между органами ТОС, НКО и малым/средним бизнесом:

- за счет оказания содействия в разработке и осуществлении совместных общественно полезных программ и инициатив;
- организации и проведения совместных мероприятий;
- обобщения и распространения положительного опыта работы органов ТОС.

4. Информационное обеспечение деятельности ТОС, осуществляемое в следующих формах:

- подготовка и издание брошюр, информационных бюллетеней, справочников по вопросам деятельности ТОС;
- выпуск комитетами ТОС информационных листков для населения;
- привлечение средств массовой информации к освещению опыта и результатов работы комитетов ТОС, практики их взаимодействия с органами местного самоуправления, НКО, малым/средним бизнесом и населением.

Стимулом самоорганизации населения и его вовлечения в процессы муниципального управления, повышения эффективности взаимодействия власти и населения послужит разработка *региональной и/или муниципальной целевой программы поддержки и стимулирования развития территориального общественного самоуправления*, предполагающей софинансирование из регионального или местного бюджета проектов ТОСов, оказание им организационной, консультационно-методической и иной помощи.

Анализ имеющихся в регионах и муниципалитетах России программ позволяет утверждать, что основными формами

поддержки ТОС являются субсидии из регионального или местного бюджета на софинансирование проектов ТОС (например, Архангельская и Волгоградская области, города Архангельск, Волгоград, Ульяновск), субсидии на софинансирование проектов социально ориентированных некоммерческих организаций (Республика Коми), финансовые средства на обеспечение работы председателей ТОС (г. Котельнич Кировской области), субсидий на софинансирование местных социальных инициатив (Кировская область и г. Киров).

Организация деятельности ТОС даёт возможность видеть все местные проблемы изнутри, находить пути их решения совместными усилиями населения, бизнеса, органов власти города и муниципаль-

ных предприятий, формируя тем самым эффективное муниципальное партнёрство.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление – это институт непосредственной демократии на местах, институт реального местного самоуправления. Его роль в развитии территорий и решении местных проблем может быть достаточно значимой при наличии эффективной системы ТОС в муниципалитете, финансовой и иной поддержки со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому в каждом муниципальном образовании необходимо чётко определить роль ТОС в управлении развитием территорий, в решении местных проблем, место в единой системе институтов развития на муниципальном уровне в рамках описанного выше механизма.

Литература

1. База данных показателей муниципальных образований [Эл. рес.] / Росстат. – Реж. дост.: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
2. Ворошилов, Н.В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1 (75). – С. 49-62.
3. Ворошилов, Н.В. Тенденции и проблемы развития муниципальных районов Вологодской области [Эл. рес.] / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1. – Реж. дост.: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489>
4. Доклад о состоянии, проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области, об эффективности мер государственной поддержки территориального общественного самоуправления в Архангельской области за 2014 год [Эл. рес.] // Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области. – Реж. дост.: http://www.tos29.ru/images/upload/doclad_zh_2014_god.pdf
5. Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области. – Реж. дост.: <http://www.tos29.ru/>
6. Мониторинг деятельности ТОС в муниципальных образованиях Костромской области за 2013 год [Эл. рес.] // Портал государственных органов Костромской области. – Реж. дост.: [http://www.adm44.ru/iu/%D0%A2%D0%9E%D0%A1%202013\(1\).docx](http://www.adm44.ru/iu/%D0%A2%D0%9E%D0%A1%202013(1).docx)
7. Мониторинг условий проживания населения г. Вологды: информ.-аналит. записка о НИР / исполн. С.А. Кожевников. – Вологда, 2015. – 134 с.
8. Отчёты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Эл. рес.] // Официальный сайт Федерального казначейства. – Реж. дост.: <http://www.roskazna.ru>
9. Официальный сайт Администрации города Вологды. – Реж. дост.: <http://vologda-portal.ru/>

10. Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 181 с. – Инв. № 02201454078.
11. Раздьяконова, Е.В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.В. Раздьяконова. – Челябинск, 2010. – 27 с.
12. Тюрин, Г.В. Опыт возрождения русских деревень / Г.В. Тюрин. – М. : Поколение, 2007. – 240 с.
13. Что такое ТОС? Территориальное общественное самоуправление [Эл. рес.] // Сайт тематического сообщества «Муниципал». – Реж. дост.: <http://municipal-sd.ru/sites/default/files/komi-toc-1.pdf>
14. Шомина, Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления / Е.С. Шомина // Территориальное общественное самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России. 2014. – М. : Фонд «Устойчивое развитие», 2014. – С. 2-6.
15. Шулепов, Е.Б. Современные методы управления крупным городом / Е.Б. Шулепов; под ред. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 195 с.

Сведения об авторах

Александр Николаевич Чекавинский – научный сотрудник, заместитель заведующего отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, chan@bk.ru)

Николай Владимирович Ворошилов – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, niks789@yandex.ru)

Chekavinskii A.N., Voroshilov N.V.

Territorial Public Self-Government as a Development Institution at the Municipal Level

Aleksandr Nikolaevich Chekavinskii – Research Associate, Deputy Head of the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, chan@bk.ru)

Nikolai Vladimirovich Voroshilov – Junior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, niks789@yandex.ru)

Abstract. Under the conditions of insufficient financial and economic independence of Russia's municipalities, greater importance is attached to various forms of people's self-organization created for the purpose of participating in municipal administration, in the implementation of projects and activities that ensure the achievement of strategic goals and objectives of territorial development with minimum cost. One such form is territorial public self-government (TPSG); but, despite its effectiveness, it is not widespread in Russian regions. This is due both to the passivity of the population and to the fact that the

status of TPSG has not been established clearly in the system of local government. That is why it is very important to study the best practices of organization and functioning of TPSG and substantiate its role as a development institution at the municipal level. The present work uses the example of Vologda city and several RF subjects to show that TPSG can solve many local issues (in the sphere of social protection, improvement of territories, promotion of comfortable living, etc.). It is a really effective form of people's participation in the management of development of territories. However, in order to achieve the greatest social and economic effect, it is necessary that TPSG receive state support through specially developed programs to co-finance the projects within the framework of territorial public self-government. In this regard, the authors of the present paper offer a conceptual scheme and an algorithm of functioning of TPSG as a development institution at the municipal level and provide recommendations to the authorities about the forms of its support (in particular, the establishment of a council for the development of TPSG under the head of the municipal formation).

Key words: development institutions, local government, territorial public self-government, municipalities, Vologda Oblast, Vologda city.

References

1. Baza dannykh pokazatelei munitsipal'nykh obrazovaniy [The Database of Indicators of Municipalities]. *Rosstat* [Federal State Statistics Service]. Available at: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
2. Voroshilov N.V. Institut mestnogo samoupravleniya segodnya (po materialam oprosa glav munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoi oblasti) [Local Government Institute Today (according to the Poll of Heads of Municipal Entities in the Vologda Oblast)]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory's Development], 2015, no. 1 (75), pp. 49-62.
3. Voroshilov N.V. Tendentsii i problemy razvitiya munitsipal'nykh raionov Vologodskoi oblasti [Trends and Problems in the Development of the Vologda Oblast Municipal Districts]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Territorial Development Issues], 2014, no. 1. Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489>
4. Doklad o sostoyanii, problemakh i perspektivakh razvitiya territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Arkhangel'skoi oblasti, ob effektivnosti mer gosudarstvennoi podderzhki territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Arkhangel'skoi oblasti za 2014 god [A Report on the Status, Problems and Prospects of Development of Territorial Public Self-Government in the Arkhangelsk Oblast, on the Effectiveness of Measures of State Support to Territorial Public Self-Government in the Arkhangelsk Oblast in 2014]. *Internet-portal territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya Arkhangel'skoi oblasti* [Internet-Portal of the Arkhangelsk Oblast Territorial Public Self-Government]. Available at: http://www.tos29.ru/images/upload/doclad_za_2014_god.pdf
5. *Internet-portal territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya Arkhangel'skoi oblasti* [Internet-Portal of the Arkhangelsk Oblast Territorial Public Self-Government]. Available at: <http://www.tos29.ru/>
6. Monitoring deyatel'nosti TOS v munitsipal'nykh obrazovaniyakh Kostromskoi oblasti za 2013 god [Monitoring of Territorial Public Self-Government Activities in the Municipalities of the Kostroma Oblast for 2013]. *Portal gosudarstvennykh organov Kostromskoi oblasti* [Portal of Public Authorities of the Kostroma Oblast]. Available at: [http://www.adm44.ru/i/u/%D0%A2%D0%9E%D0%A1%202013\(1\).docx](http://www.adm44.ru/i/u/%D0%A2%D0%9E%D0%A1%202013(1).docx)
7. *Monitoring uslovii prozhivaniya naseleniya g. Vologdy: inform.-analit. zapiska o NIR* [The Monitoring of the Living Conditions of the Population of the City of Vologda: an Information-Analytical Note about the Research Work]. Executed by S.A. Kozhevnikov. Vologda, 2015. 134 p.
8. Otchety ob ispolnenii konsolidirovannykh byudzhetrov sub"ektov RF i byudzhetrov territorial'nykh gosudarstvennykh vnebyudzhetnykh fondov [Reports on Execution of Consolidated Budgets of RF Subjects and Budgets of Territorial State Extra-Budgetary Funds]. *Ofitsial'nyi sait Federal'nogo kaznacheistva* [Official Website of the Federal Treasury]. Available at: <http://www.roskazna.ru>
9. *Ofitsial'nyi sait Administratsii goroda Vologdy* [Official Website of the Vologda City Administration]. Available at: <http://vologda-portal.ru/>

10. *Povyshenie effektivnosti upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem munitsipal'nykh obrazovaniy: otchet o NIR* [Enhancement of the Efficiency of Socio-Economic Development of Municipalities: a Research Report]. Executed by T.V. Uskova, N.V. Voroshilov, A.N. Chekavinskii, S.A. Kozhevnikov. Vologda: ISERT RAN, 2013. 181 p.
11. Razd'yakonova E.V. *Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie: problemy munitsipal'no-pravovogo regulirovaniya v gorodskikh okrugakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.02* [Territorial Public Self-Government: Problems of Municipal Legal Regulation in Urban Districts: Ph.D. in Legal Sciences Thesis Abstract]. Chelyabinsk, 2010. 27 p.
12. Tyurin G.V. *Opyt vrozozhdeniya russkikh dereven'* [The Experience of Revival of Russian Villages]. Moscow: Pokolenie, 2007. 240 p.
13. Chto takoe TOS? Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie [What Is TPSG? Territorial Public Self-Government]. *Sait tematicheskogo soobshchestva "Munitsipal"* [Website of the Thematic Community "Municipal"]. Available at: <http://municipal-sd.ru/sites/default/files/komi-toc-1.pdf>
14. Shomina E.S. *Tekushchee sostoyanie territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya* [Current Status of Territorial Public Self-Government]. *Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie. Tekushchee sostoyanie i primery uspekhnykh praktik iz regionov Rossii. 2014* [Territorial Public Self-Government. Current Status and Examples of the Best Practices from Russian Regions. 2014]. Moscow: Fond "Ustoichivoe razvitie", 2014. Pp. 2-6.
15. Shulepov E.B. *Sovremennye metody upravleniya krupnym gorodom* [Modern Methods for Managing a City]. Ed. by T.V. Uskova. Vologda: ISERT RAN, 2015. 195 p.