

Комелькова Юлия Владимировна, Першина Елена Михайловна

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАН НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ПЕРМИ**

В статье рассматривается роль территориального общественного самоуправления (ТОС) как формы участия населения в процессах местного самоуправления. Выявлена сущность ТОС как вида самоорганизации граждан для самостоятельной реализации собственных инициатив в решении вопросов местного значения локальной внутригородской территории. Произведен анализ уровня информированности населения о тосовском движении и деятельности ТОС в г. Перми. Изучены проблемы в деятельности ТОС, препятствующие развитию гражданской инициативы населения по решению вопросов местного значения. Сформулированы рекомендации по повышению уровня политической и финансовой самостоятельности функционирования ТОС.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/23.html](http://www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/23.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 1 (51): в 2-х ч. Ч. I. С. 83-86. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2015/1-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [hist@gramota.net](mailto:hist@gramota.net)

УДК 352.93

**Политология**

*В статье рассматривается роль территориального общественного самоуправления (ТОС) как формы участия населения в процессах местного самоуправления. Выявлена сущность ТОС как вида самоорганизации граждан для самостоятельной реализации собственных инициатив в решении вопросов местного значения локальной внутригородской территории. Произведен анализ уровня информированности населения о тосовском движении и деятельности ТОС в г. Перми. Изучены проблемы в деятельности ТОС, препятствующие развитию гражданской инициативы населения по решению вопросов местного значения. Сформулированы рекомендации по повышению уровня политической и финансовой самостоятельности функционирования ТОС.*

*Ключевые слова и фразы:* территориальное общественное самоуправление; самоорганизация граждан; информированность населения; процесс разукрупнения ТОС; политическая и финансовая самостоятельность; социальное партнерство.

**Комелькова Юлия Владимировна****Першина Елена Михайловна***Пермский национальный исследовательский политехнический университет**ukomelkova@mail.ru; pershina.em@yandex.ru*

### **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАН НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ПЕРМИ<sup>©</sup>**

Проблема участия населения в процессах местного самоуправления становится особенно актуальной в условиях реформирования муниципального управления и становления гражданского общества в Российской Федерации. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) определяет широкий спектр форм участия населения в осуществлении местного самоуправления [4, ст. 27]. Среди них особое место занимает территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

ТОС является самоорганизацией граждан, объединяющихся с целью самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Поэтому ТОС является единственной формой прямой демократии, которая сочетает в себе элементы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формой участия граждан в данном процессе. Данный тезис обоснован тем, что в ТОС население осуществляет собственные инициативы по самостоятельному решению вопросов местного значения – население непосредственно решает проблемы территории своего проживания. Таким образом, ТОС является сложной социальной системой, основным элементом которой является население. Самостоятельно организуясь в ТОС и взаимодействуя со структурами и предприятиями различных форм собственности, население способно позиционировать себя как источник и носитель власти на локальной внутригородской территории.

Исходя из анализа правовых основ деятельности ТОС, можно определить, что его миссия заключается в преодолении общественной пассивности населения в осуществлении собственных инициатив по местным проблемам и вопросам, а также в осознании гражданами своих прав и реальных возможностей участия в процессах самоуправления. Именно участие населения в процессах местного самоуправления характеризует его социальную активность и является основным фактором развития демократии и гражданского общества [2].

ТОС осуществляет свою деятельность в границах микрорайонов: как в местах частного жилого сектора, так и в районах многоэтажной застройки. По своей правовой сущности ТОС формируется на определенной локальной территории за счет прочных соседских отношений, общих интересов, желания и возможности их реализации. Деятельность ТОС охватывает такие социально значимые направления как благоустройство и озеленение территории, организация культурного и спортивного досуга населения, работа с молодежью, пожилыми людьми, консультирование по различным вопросам. В рамках ТОС организуется помощь инвалидам и ветеранам войны, производится ремонт в их квартирах, решаются специфические для отдельных микрорайонов вопросы – ликвидация самовольно построенных гаражей, стихийных свалок, оборудование детских площадок и дворов. Значимость деятельности ТОС как формы самоорганизации граждан для участия в процессах местного самоуправления обуславливает необходимость исследования практики развития ТОС в крупных городских поселениях.

В период с начала 90-х годов по сегодняшний день в г. Перми создано и функционирует 95 ТОС, средний период деятельности которых 12 лет (см. Таблицу 1). Таким образом, в г. Пермь накоплен значительный опыт в формировании и деятельности ТОС, исследование которого позволит определить их эффективность с точки зрения реализации гражданской инициативы.

Главной целью развития и совершенствования ТОС и общественных инициатив является повышение активности населения и привлечение новых людей. Наиболее простой и действенный способ привлечения людей – это информационные технологии и реклама. Правильно построенная стратегия и охват всех средств массовой информации и информационных технологий привлекут внимание населения и вовлекут в деятельность ТОС. Таким образом, важнейшим показателем действенности ТОС может являться уровень

информированности населения об их деятельности. Но, по результатам социологического опроса населения г. Перми, выявлена проблема слабой информированности об их деятельности и даже существовании. Так, при опросе, в котором участвовали граждане г. Перми, лишь 40% респондентов смогли дать соответствующие определения и ответить на вопрос «Знаете ли Вы, что такое ТОС?».

Таблица 1.

## Сравнительная характеристика информированности жителей о деятельности ТОС города Перми

Район города Перми	Кол-во исследуемых ТОС	Средний срок существования ТОС, год	Средний возраст председателя ТОС, год	Кол-во председателей, работающих с момента регистрации ТОС, чел.	Общее число жителей, входящих в ТОС, чел.	Кол-во сайтов ТОС	Кол-во информационных стендов, досок объявлений	Информированность населения о деятельности ТОС, %*
Дзержинский	15	11	58	5	158218	0	293	0,19
Индустриальный	12	12	50	2	110102	1	66	0,06
Кировский	11	12	52	2	114000	1	1	0
Мотовилихинский	5	19	52	0	57500	0	173	0,3
Орджоникидзевский	4	15	40	0	44000	1	10	0,2
Свердловский	15	9	55	4	95664	4	166	0,17
Ленинский	7	9	52	0	17475	2	15	0,09
<b>Итого</b>	<b>58</b>	<b>12</b>	<b>51</b>	<b>22%</b>	<b>482959</b>	<b>8</b>	<b>723</b>	<b>0,15%</b>

\* Рассчитано как отношение кол-ва информационных стендов к кол-ву населения (человек), входящих в ТОС.

Согласно статистическому анализу, информированность жителей города о тосовском движении – всего 0,15% (см. Таблицу 1). Только 4 ТОС города имеют уровень информированности более 1%: самый высокий показатель у ТОС «Вечерняя Пермь» Мотовилихинского района – 4%. Председатель данного ТОС – директор библиотеки, поэтому имеется возможность для организации общих собраний и мероприятий. Относительно хороший показатель информированности у ТОС «Авангард» Свердловского района – 3,13%. В районе данного ТОС проживает около 1500, его территория включает 10 многоквартирных домов, и на каждый дом приходится в среднем по 4-5 информационных стендов, т.е. создаются достаточные условия для информирования населения.

Использование современных информационных систем общественной коммуникации, в частности Интернета, позволяет обеспечить большой охват населения для привлечения в деятельность ТОС. Из исследуемых ТОС имеют собственные сайты лишь 8, из них 4 страницы в социальных сетях. Таким образом, менее 14% ТОС имеют интернет-ресурсы как средство информирования и привлечения жителей города к своей деятельности. Не менее значительным фактором низкого уровня информированности является средний возраст председателей тосовского движения – 51 год (см. Таблицу 1), 22% из которых занимают данную должность с момента регистрации ТОС. В силу возраста и привычки использовать традиционные механизмы привлечения населения снижается эффективность применения органами ТОС актуальной интерактивной глобальной интернет-сети.

Основной и наиболее используемый способ донесения информации о деятельности ТОС жителям города – это работа со старшими по дому. Но, как известно, в каждом звене коммуникационной «цепочки» теряется либо подменяется до 25% информации (возникает коммуникационный барьер «замещение») [3]. Таким образом, до жителей доходит неполная или некорректная информация о деятельности ТОС. Так, по данным опроса жителей города Перми, нередко возникают конфликтные ситуации из-за неправильной информации о деятельности ТОС. Поэтому применение только данного способа информирования и привлечения населения к деятельности ТОС не может считаться эффективным. Незнание и непонимание своих возможностей является одной из основных причин низкой активности пермяков в деятельности ТОС.

Важной проблемой в деятельности ТОС г. Перми также является их очень крупная численность, 86% из них охватывают территорию с населением более 5000 человек. Существуют «сверхтосы», например, с численностью 40 тыс. человек (ТОС «Садовый»), 22,5 тыс. человек (ТОС «Пролетарский»), 20 тыс. человек (ТОС «Гайва-2»). Организовать и работать с таким количеством людей очень сложно, тем более только посредством информационных досок объявлений и через старших по дому. В подобных крупных ТОС у людей не могут возникнуть соседские отношения на основе общих интересов, что противоречит сути ТОС как формы самоорганизации населения по месту жительства и способствует плохой информированности населения и его пассивности.

Чтобы повысить информированность общества о тосовском движении, необходимо провести разукрупнение ТОСов, так как небольшое количество жителей организовать для решения общей цели намного легче, чем несколько тысяч людей с различными интересами. В этой ситуации люди действительно будут знать друг друга, делиться своими проблемами и решать их, иметь соседские дружеские взаимоотношения и работать на благо своей территории и ее жителей.

Опыт разукрупнения ТОС в г. Новосибирске, например, показал свою состоятельность. Так, в 2006 году в результате разделения ТОСов образовался новый ТОС «Пограничный», который эффективно действует по сей день: в частности, создан клуб «Горница» – место регулярного общения жителей микрорайона всех возрастов. Также интересен опыт города Ярославля по сплочению местного сообщества, где ежегодно 26 мая празднуется День соседей.

Процесс разукрупнения ТОС в г. Перми может осложниться в связи с неодобрением депутатов представительного органа. Согласно статистике заседаний представительного органа, депутаты выступают против создания новых ТОС, вместо этого предлагают объединить их с уже существующими. Данная политика в отношении деятельности ТОС в г. Перми обуславливается особенностями истории развития ТОС. Первые крупные ТОСы в г. Перми создавались по инициативе депутатов для формирования численности избирателей. Вновь созданные ТОСы нуждались в финансовой и организационной поддержке для осуществления собственных инициатив, а депутаты нуждались в голосах. По результатам интервью с председателями ТОСов г. Перми, такое взаимовыгодное сотрудничество актуально и на сегодняшний день. Таким образом, «своих» избирателей в виде структуры ТОС депутаты обеспечивают дополнительной финансовой помощью, которая составляет от 30% до 70% субсидиарной поддержки муниципалитета. ТОС для депутатов – это голоса избирателей, чем больше число жителей в определенном ТОС, тем больше число голосов. С функционированием данной системы произошла трансформация крупных ТОСов в филиалы партий, и используются они с целью мобилизации голосов [1, с. 3]. Таким образом, складывается ситуация, при которой жители ТОС находятся в неведении, а сам ТОС существует для обеспечения стабильного положения депутата. Так, существует угроза нарушения сущности ТОС как формы самоорганизации граждан, объединяющихся с целью самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Для сохранения сущности ТОС как самоорганизации граждан необходимо создание условий по повышению политической и финансовой самостоятельности ТОС. Самостоятельность деятельности ТОС возможна при реализации системы социального партнерства с субъектами, действующими во внутригородской территории, такими как структуры и учреждения органов власти, коммерческие и общественные организации, трудовые коллективы. Потенциал и ресурсы данных субъектов должны быть вовлечены в конструктивное взаимовыгодное взаимодействие друг с другом, результатом которого должно стать качественное изменение среды функционирования или состояние субъектов социального партнерства. Структуры данных субъектов, действующие в границах ТОС, составляют его внешнюю среду, в рамках которой территориальное общественное самоуправление должно являться посредником и координатором во взаимодействии указанных субъектов социального партнерства с населением. Самоорганизуясь в ТОС и взаимодействуя со структурами и предприятиями различных форм собственности (для совместной реализации собственных инициатив), население способно позиционировать себя как источник и носитель власти на локальной внутригородской территории.

Так, примером социального партнерства могут служить договорные отношения ТОС с центрами занятости. Во-первых, это позволит обеспечить занятостью в период летних каникул подростков. Во-вторых, совместно с центром можно оказывать содействие в трудоустройстве не только безработных, но инвалидов и пенсионеров. Также в период летних каникул, по соглашению со школами, профессиональными училищами, лицеями и вузами, молодежь можно привлекать в работе дневных лагерей в качестве прохождения практики, а также к общественно-полезному труду.

Для совместного финансирования проектов и решения социальных вопросов локальных территорий возможно привлечь спонсоров в лице малого бизнеса. Они могут оказывать всевозможную поддержку: финансовую, продукцией или услугами для совместного решения вопросов благоустройства общей территории в границах ТОС.

По договорам с муниципальным управлением по экологии и природопользованию ТОС может организовать очистку склонов оврагов, берегов прудов, озеленение пустырей в микрорайонах и т.п.

Таким образом, модель социального партнерства позволит ТОС функционировать вне зависимости от политических партий и самостоятельно осуществлять собственные инициативы с привлечением заинтересованных субъектов. Реализация социального партнерства способствует выявлению актуальных проблем и их решению на основе социальных инициатив населения, созданию дополнительных рабочих мест с минимальными инвестициями, взаимодействию населения, предприятий, органов местного самоуправления и своевременному информационному обеспечению.

#### *Список литературы*

1. **Аверкиев И. В.** О новой модели местного самоуправления в Перми [Электронный ресурс] // Тезисы для круглого стола Организации гражданских активистов от 02.04.2013 г. URL: [www.pgpalata.ru/texts/ModelMSU.doc](http://www.pgpalata.ru/texts/ModelMSU.doc) (дата обращения: 15.11.2014).
2. **Волкова А. В.** Управляемость государства и гражданская состоятельность // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 4 (42). Ч. I. С. 44-47.
3. **Куликов С. В.** Социальная коммуникация и социальный диалог // Альманах современной науки и образования. Тамбов: Грамота, 2008. № 4 (11). Ч. II. С. 120-123.
4. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

## TERRITORIAL PUBLIC SELF-ADMINISTRATION AS FORM OF TERRITORIAL SELF-ORGANIZATION OF CITIZENS BY THE EXAMPLE OF THE CITY OF PERM

**Komel'kova Yuliya Vladimirovna**  
**Pershina Elena Mikhailovna**

*Perm National Research Polytechnic University*  
*ykomelkova@mail.ru; pershina.em@yandex.ru*

The article examines the role of territorial public self-administration (TPS) as a form of the participation of population in the processes of regional self-administration. The paper reveals the essence of TPS as a form of the self-organization of citizens for the autonomous realization of their own initiatives in addressing the regional problems of local intra-city territory. The authors provide an analysis of the level of the information awareness of population on TPS movement and activity in the city of Perm. The researchers reveal problems in TPS activity interfering with the development of the civil initiative of population on addressing regional issues; they formulate recommendations on raising the level of the political and financial autonomy of TPS functioning.

*Key words and phrases:* territorial public self-administration; self-organization of citizens; information awareness of population; process of disaggregation of TPS; political and financial autonomy; social partnership.

УДК 321(470+571)

### Политология

*В статье проанализирован процесс эволюции политико-территориальной организации России. Исследованы особенности территориальной системы на различных этапах ее развития. Сделана попытка систематизировать основные периоды трансформации политико-территориальной организации в современной России. Охарактеризовано значение первого в новейшей истории Российской Федерации принятия в ее состав другого государства (Республики Крым) и образования в ее составе новых субъектов.*

*Ключевые слова и фразы:* политико-территориальная организация власти; политико-территориальное деление; административно-территориальное деление; федерация; субъект федерации; город федерального значения.

**Конищенко Жанна Дмитриевна**, к.и.н.

**Конищенко Александр Викторович**

**Зайцева Лариса Александровна**, к. полит. н.

*Национальный исследовательский Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева*  
*Konichenkoz@mail.ru; Alvikt13@mail.ru; Sama\_la@mail.ru*

## ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РОССИИ КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН<sup>©</sup>

Политико-территориальная организация общества – важный атрибут любого современного государства и фактор его стабильного развития. Для такой страны как Россия с ее обширной территорией, региональным разнообразием условий жизни, многонациональным составом населения, качество политико-территориальной организации имеет особое значение. Именно это обстоятельство предопределяет особую актуальность исследования исторического развития и структурных особенностей политико-территориальной организации России. Как справедливо отмечает Д. В. Доленко, территориальное устройство государства является политической формой территориального устройства общества [3, с. 59]. Территориальная организация политической власти предполагает распределение органов власти по территории страны и характер связи между ними. Территориальная организация населения определяется региональной структурой государства, в том числе делением его на политические регионы, имеющие собственные региональные органы власти. К основным элементам политико-территориального строения можно отнести: 1) территорию; 2) межгосударственные и внутригосударственные границы (межрегиональные границы); 3) территориальную организацию, в том числе политико-территориальное деление и территориальное строение системы государственной власти; 4) форму государственного устройства [1, с. 80]. О. В. Цветкова отмечает, что структура политического пространства зависит от модели взаимоотношений центра и периферии. Ускоренное развитие центров сопряжено с вступлением данной страны или региона в стадию (цикл) общественного развития. Для этого центр мобилизует необходимые силы и средства, в частности, прибегает к территориальной концентрации. Во второй фазе территориального цикла происходит трансляция достижений центра на периферию, сглаживание контрастов между ними [11, с. 195].

Таким образом, политико-территориальная организация может быть рассмотрена как система, включающая в себя центр власти и политические регионы, на которые разделено государство. В них действуют региональные органы власти, в рамках которых организована общественная жизнь и функционируют территориальные общности людей. Развитие политико-территориальных организаций различных обществ осуществлялось как в стихийно-эволюционной форме, так и в виде реформ, осуществляемых центральной