

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2022.46.78.019

Влияние территориального общественного самоуправления на формирования единой системы публичного власти в областных центрах Западной Сибири

Марухина Анна Дмитриевна

Аспирант,
Омская гуманитарная академия,
644105, Российская Федерация, Омск, ул. 4-ая Челюскинцев, 2а;
e-mail: marukhina-anna@rambler.ru

Аннотация

В данной статье автор проводит политологическое исследование в рамках изучения динамики развития единой системы публичного управления на территории крупных городов Западной Сибири. В авторской трактовке определяются основные параметры изменений, происходивших в системе публичного управления на рубеже веков. Представляется важным выделение особенностей трансформации административного управления в управлении общественного развития муниципальных территорий. В исследовании отмечается, что именно в крупных городах России, которые географически отдалены от центра, общественная самодеятельность в различных формах способствовала становлению системы публичного управления. Отдаленность этих мегаполисов от центральной власти позволяла искать неординарные решения в вопросах совершенствования регионального и муниципального управления. Достижения и неудачи реформаций в первое десятилетие 2000-х годов предопределили важнейшие направления современной муниципальной политики. Вектор реформирования публичного управления сегодня нацелен на то, чтобы местное самоуправление формировалось в качестве самостоятельного, приоритетного и эффективного уровня публичной власти, призванного обеспечить надлежащее решение населением самоуправляющихся единиц собственных коммунальных, бытовых и иных вопросов.

Для цитирования в научных исследованиях

Марухина А.Д. Влияние территориального общественного самоуправления на формирования единой системы публичного власти в областных центрах Западной Сибири // Теории и проблемы политических исследований. 2022. Том 11. № 5А. С. 179-185. DOI: 10.34670/AR.2022.46.78.019

Ключевые слова

Публичная власть, муниципалитет, регион, общественное мнение, городской округ, самоуправление.

Введение

На протяжении 2000-х годов в большинстве городов Западной Сибири наблюдалась неэффективная хозяйственная деятельность, сопровождающаяся консервацией нерациональной структуры хозяйства, на общем фоне падения уровня жизни населения и низкой деловой активности.

Негативные социально-экономические и политические последствия реализации российского законодательства о местном самоуправлении с 1995 года, выразившиеся в снижении его финансово-экономического потенциала и обострении социальных противоречий во взаимоотношениях власти и общества, породили необходимость перехода к новым формам общественного самоуправления, отвечающим единой централизованной установке властных институтов.

В этом аспекте проблема развития единства системы публичной власти также приобретала новые формы и развивалась в процессе реформирования институтов общественного самоуправления.

Основная часть

Органы региональной власти в вопросах управления ориентировались на решение оперативных задач, строили свою деятельность на принципах антикризисного управления. Результаты социологического исследования, проведенного ВЦИОМ в начале 2000-х гг., свидетельствуют о том, что более 46% опрошенных признали неэффективность действий именно муниципальной власти [Исследования ВЦИОМ 2001 год, www].

Даже в таком сравнительно благополучном мегаполисе как Новосибирск в 2001-2002 годах были зафиксированы протестные движения, стимулировавшие гражданскую активность населения, вовлекшие в политический процесс значительные массы людей. Следствием указанных выступлений стала незначительная активизация такой формы взаимодействия населения и местных властей как советы общественности микрорайона.

Например, в городе Барнауле советы микрорайонов начали создаваться в первой половине 1990-х гг. в порядке эксперимента. Первым нормативным актом, определившим данный процесс, стало Положение «Об общественном самоуправлении микрорайонов города Барнаула», утвержденное 19 июня 1990 года президиумом Барнаульского городского Совета народных депутатов [Зубович, 2009, 83]. К началу 2000-х гг. в городе уже функционирует 34 совета микрорайонов, каждый из которых обладает правами юридического лица [Зеленцов, 2007, 115].

Но в целом, для большинства городов Западной Сибири последствия социальной активности породили политический кризис местной властной элиты и снижение доверия населения к власти.

Дополнительным фактором, обусловившим рост кризисных настроений в обществе, стал неудачный опыт организации и деятельности органов публичного управления в крупнейших городах Западной Сибири – Новосибирске, Омске, Томске на рубеже 2000-х гг. Его следствием стала апатия общества к инициативам власти и неготовность самостоятельной самоорганизации в условиях отсутствия гражданской активности и ресурсной обеспеченности.

Разрешить указанные противоречия становилось возможным только при условии изменения общегосударственной стратегии в отношении такой формы непосредственного осуществления

населением местной власти как территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Начинающим фактором изменений послужил Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Согласно ему было начато осуществление муниципальной реформы, которая была призвана решить ряд вопросов, связанных с взаимодействием органов местного самоуправления и гражданского общества (ФЗ №131, в ред. 2011). В данном законодательном акте был определен перечень обязательств местных органов власти перед гражданами и перечень ресурсов для их исполнения. Но основной особенностью документа стало закрепление на уровне федерального закона единой модели территориального общественного самоуправления, предусматривающей наличие исключительно органов, наделенных правами юридического лица и зарегистрированных в установленном порядке.

Социальное значение территориального общественного самоуправления, по мнению законодателя, определялось его функциональными, организационными, управленческими, правовыми особенностями, уровнем интегрированности в систему институтов местной власти и управления [Местное самоуправление в России, 2009, 109]. Поэтому основным направлением деятельности органов территориального общественного самоуправления должно было стать решение социально значимых для населения вопросов. Внедрение на территориях муниципального образования территориального общественного самоуправления «позволяет привлекать граждан к решению вопросов местного значения, повышает их общественно-политическую культуру и расширяет сферу взаимодействия с муниципальной властью. Также повышается управляемость территорий, структурирование сообщества, снижается социальная напряженность, готовится резерв кадров муниципальной службы и др.» [Новиков, 2004].

Несмотря на отсутствие обязанности органов местного самоуправления создавать органы ТОС, первые годы реализации нового федерального закона обнаружили обратную тенденцию – пропорциональное увеличение численности данных органов и рост политической инициативы органов местной власти в данном вопросе.

Так, если на протяжении первой половины 1990-х гг. на территории города Омска действовало только 2 комитета ТОС, то к 2002 году их количество достигло 71, но и в 2021 году это число практически не изменилось – 79. На территориях всех административных округов города комитетами территориального общественного самоуправления были созданы окружные Фонды объединения и развития ТОС в статусе некоммерческих организаций.

После 2003 года в городе Омске отмечается тенденция расширения форм территориального общественного самоуправления, среди которых можно отметить фонды развития, комитеты территориального общественного самоуправления, ревизионные комиссии территориального общественного самоуправления, квартальные комитеты, старшие по домам и по подъездам [Киселева, 2008, 76]. Но подобное разнообразие не становится свидетельством высокого уровня гражданской активности населения города Омска, а скорее позволяет сделать вывод об использовании городской администрацией значительного административного ресурса по отношению к гражданам и общественным организациям.

В городе Томске на протяжении 1990-х гг. также были созданы и действовали Советы общественности районов. На собраниях и заседаниях Советов обсуждались наиболее актуальные вопросы взаимодействия общественности с районными службами, отделами администраций по различным направлениям деятельности. Кроме того, особое значение с начала 2004 года приобретают Советы многоквартирных домов, которые организовывались в рамках продолжения реформирования местного самоуправления и повышения эффективности

управления муниципальными территориями. Советы многоквартирных домов принимали участие в обсуждении проблем конкретного дома, двора, выступали экспертами при выполнении капитального ремонта дома, дворовых построек и конструкций, внутриквартальных проездов. Ключевая роль в создании Советов многоквартирных домов принадлежала районным администрациям, которые оказывали инициаторам посильную методическую и правовую помощь [ГАТО.Ф. Р-829].

Сохранение определенной доли самостоятельности и независимости в решении вопросов, закрепленных в Уставе ТОС, расширило возможности выработки решений и их реализации на территории, выполняя функции как заказчика, так и контролирующей инстанции по отношению к действующим организациям (предприятиям) и населению. Представители ТОС получили право осуществлять общественный контроль использования областной и муниципальной собственности; за соблюдением прав потребителей предприятиями торговли и сферы услуг; получили возможность вносить предложения в органы власти по вопросам выделения земельных участков под скверы, стоянки автомобилей, гаражи и для других общественно-полезных целей, по вопросам создания и ликвидации объектов торговли, питания, бытового обслуживания, образования и здравоохранения [Нужны ли мэрии Новосибирска ТОСы, www].

Для расширения сферы приложения инициатив органов ТОС в 2004 году был создан консультативный Совет по территориальному общественному самоуправлению города Новосибирска. Его целью стало последовательное реформирование системы ТОС в направлении использования различных форм сотрудничества, как с населением, так и с органами местного самоуправления [Развиваем территориальное общественное самоуправление, 2000].

Как видно из вышеизложенного, практика территориальной организации местного самоуправления в российских регионах в последние годы существенным образом менялась. В период совершенствования законодательства с 2017 года активизировался процесс реформирования системы местного самоуправления, начался процесс ее сближения с региональной властью [Зикеев, www].

Следующим этапом территориальной организации муниципального управления стало введение нового вида муниципальных образований – муниципального округа, который призван создать одноуровневую систему местного самоуправления в «неурбанизированных» территориях (ФЗ №87, в ред. 2019).

В целом, рассматривая сегодняшние состояния органов общественной самодеятельности, можно констатировать, что процесс их развития замедлился, динамика деятельности остается неизменной в течение последних десяти лет. Это свидетельствует о постепенной структурной стагнации, все большей активизации региональных структур в процессах взаимодействия с муниципалитетами.

Заключение

Проводимые реформы публичного управления с начала 2000-х гг. носили характер модернизации старой советской системы государственного управления. Статус городского самоуправления на практике оставался неопределенным и спорным. В нормативном плане было определено, что органы местного самоуправления в городах имеют полную самостоятельность в решении вопросов местного значения. Но все это было лишь на бумаге, на практике не соответствовало сложившимся отношениям между региональной властью и муниципалитетами.

Процесс реформирования городского самоуправления в Западной Сибири по многим фактам подтверждал, что реальный статус местных органов власти как самостоятельных и самостоятельных структур был достаточно далек от такого состояния.

В 2000-х гг. муниципалитеты в областных центрах Западной Сибири, с одной стороны, были инструментом в руках федеральных и региональных структур в распределении властных полномочий, с другой стороны – стратегическим партнером в формировании систем, государственного и муниципального управления.

Города областного значения в ходе реализации реформы местного самоуправления имели высокий потенциал самоорганизации как внутри урбанизированных пространств, так и на уровне межмуниципального сотрудничества.

Развитие территориального общественного самоуправления в крупных городах проходило неравномерно. Этот институт публичного управления в большинстве западносибирских городов не приобрел устойчивого политико-правового статуса. Новые формы, реализуемые муниципальными администрациями и представительными органами по созданию и развитию структур общественной самодеятельности, не приносили положительных результатов. Территориальные органы самоуправления оказывались в большей мере бесплатными структурами, через которые муниципалитеты пытались решать вопросы местного значения, используя инициативных граждан проживающих на данной территории.

Достижения и неудачи реформаций в первое десятилетие 2000-х годов предопределили важнейшие направления современной муниципальной политики. Вектор реформирования публичного управления сегодня нацелен на то, чтобы местное самоуправление формировалось в качестве самостоятельного, приоритетного и эффективного уровня публичной власти, призванного обеспечить надлежащее решение населением самоуправляющихся единиц собственных коммунальных, бытовых и иных вопросов.

Библиография

1. ГАТО. Ф. Р-829. Оп. 1. Ед. хр. 134. Л. 30.
2. Зеленцов В.В. Развитие территориального общественного самоуправления в Барнауле в 1990-е гг. // Актуальные вопросы истории Сибири. Барнаул, 2007. Ч. 2. С. 113-117.
3. Зикеев В. Связанные одной целью (о единой системе публичной власти). URL: https://zakon.ru/blog/2020/10/13/svyazannye_odnoj_celyu_o_edinoj_sisteme_publichnoj_vlasti
4. Зубович Л.Н. Барнаульская городская Дума: история, опыт работы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 82-84.
5. Исследования ВЦИОМ, 2001 год. URL: <https://http://wciom.ru/>
6. Киселева А.М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе // Вопросы организации и деятельности территориального общественного самоуправления. 2008. 10. С. 73-80.
7. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. С. 109.
8. Новиков А. Предложенный вариант реформы местного самоуправления - свидетельство высокого политического риска в Российской Федерации: комментарии к проекту Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://www.urbaneconomic.ru>
9. Нужны ли мэрии Новосибирска ТОСы? URL: <https://www.sapelkin.ru/news/my/121/>
10. Развиваем территориальное общественное самоуправления (ТОС) // Деловой Новосибирск. 30 октября 2000 г. № 041.
11. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

The influence of territorial public self-government on the formation of a unified system of public authority in the regional centers of Western Siberia

Anna D. Marukhina

Postgraduate,
Omsk Humanitarian Academy,
644105, 2a, 4th Chelyuskintsev str., Omsk, Russian Federation;
e-mail: marukhina-anna@rambler.ru

Abstract

In this article, the author conducts a political science study in the framework of studying the dynamics of the development of a unified public administration system in the territory of large cities of Western Siberia. The author's interpretation defines the main parameters of the changes that took place in the public administration system at the turn of the century. It is important to highlight the features of the transformation of administrative management into the management of public development of municipal territories. The study notes that it is in the large cities of Russia, which are geographically remote from the center, in which public initiative in various forms contributed to the formation of a public administration system. The remoteness of these megacities from the central government allowed us to look for extraordinary solutions in improving regional and municipal governance. The achievements and failures of the reformations in the first decade of the 2000s predetermined the most important directions of modern municipal policy. The vector of reforming public administration today is aimed at ensuring that local self-government is formed as an independent, priority and effective level of public authority, designed to ensure that the population of self-governing units adequately resolve their own communal, domestic and other issues.

For citation

Marukhina A.D. (2022) Vliyanie territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya na formirovaniya edinoi sistemy publichnogo vlasti v oblastnykh tsentrakh Zapadnoi Sibiri [The influence of territorial public self-government on the formation of a unified system of public authority in the regional centers of Western Siberia]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 11 (5A), pp. 179-185. DOI: 10.34670/AR.2022.46.78.019

Keywords

Public authority, municipality, region, public opinion, city district, self-government.

References

1. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 06.12.2011) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December 6, 2011) “On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation”].
2. Federal'nyi zakon ot 1 maya 2019 g. № 87-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law of May 1, 2019 No. 87-FZ “On Amendments to the Federal Law “On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian

- Federation”].
3. GATO. F. R-829. Op. 1. Ed. khr. 134. L. 30 [State archive of the Tomsk region. Fund R-829. Inventory 1. Item 134. Sheet 30].
 4. Issledovaniya VTsIOM, 2001 god [Research All-Russian Center for the Study of Public Opinion, 2001]. Available at: <https://http://wciom.ru/> [Accessed 10/10/2022]
 5. Kiseleva A.M. (2008) Razvitie territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v krupnom gorode [Development of territorial public self-government in a large city]. *Voprosy organizatsii i deyatel'nosti territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya* [Issues of organization and activity of territorial public self-government], 10, pp. 73-80.
 6. (2009) Mestnoe samoupravlenie v Rossii: sostoyanie, problemy, puti sovershenstvovaniya. Itogovy doklad [Local self-government in Russia: state, problems, ways of improvement. Final report]. Moscow: Ekon-Inform Publ.
 7. Novikov A. Predlozhennyi variant reformy mestnogo samoupravleniya - svidetel'stvo vysokogo politicheskogo riska v Rossiiskoi Federatsii: kommentarii k projektu Zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [The proposed version of the reform of local self-government is evidence of a high political risk in the Russian Federation: comments on the draft Law “On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation”]. Available at: <https://www.urbaneconomic.ru> [Accessed 10/10/2022]
 8. Nuzhny li merii Novosibirskaya TOSy? [Do Novosibirsk mayor's offices need territorial public self-government?]. Available at: <https://www.sapelkin.ru/news/my/121/> [Accessed 10/10/2022]
 9. (2000) Razvivaem territorial'noe obshchestvennoe samoupravleniya (TOS) [Developing territorial public self-government]. *Delovoi Novosibirsk* [Business Novosibirsk], Oct. 30th, 041.
 10. Zelentsov V.V. (2007) Razvitie territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Barnaule v 1990-e gg. [Development of territorial public self-government in Barnaul in the 1990s]. In: *Aktual'nye voprosy istorii Sibiri* [Topical issues of the history of Siberia]. Barnaul. P. 2.
 11. Zikeev V. Svyazannye odnoi tsel'yu (o edinoi sisteme publichnoi vlasti) [Bound by one goal (on a single system of public authority)]. Available at: https://zakon.ru/blog/2020/10/13/svyazannye_odnoj_celyu_o_edinoj_sisteme_publichnoj_vlasti [Accessed 10/10/2022]
 12. Zubovich L.N. (2009) Barnaul'skaya gorodskaya Duma: istoriya, opyt raboty [Barnaul City Duma: history, work experience]. *Altaiskii vestnik gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby* [Altai Bulletin of the State and Municipal Service], 4, pp. 82-84.