МЭРИЯ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА

ПРОБЛЕМЫ И МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

ВЫПУСК 3

Издательство «Академиздат»
Новосибирск
2019

УДК 352
ББК 60.8
П78

Экспертный совет:
Полищук Н. А., Бойко Е. А., Фомичева И.А.

Редколлегия: Полищук Н. А., Фомичева И. А., Бойко Е. А.
Редактор: Полищук Н. А.

П78 **Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления:** Научно-методическое периодическое издание. Вып. 3. — Новосибирск : Академиздат, 2019. — 40 с., ил.

Третий выпуск научно-методического журнала продолжает серию изданий, подготовленных Экспертным советом по развитию территориального общественного самоуправления города Новосибирска совместно с управлением общественных связей мэрии г. Новосибирска. В журнале представлены научно-методические материалы, отражающие актуальное развитие системы ТОС на современном этапе в Новосибирске. Материалы научно-методического журнала помогут активу системы территориального общественного самоуправления в практической работе по месту жительства.

© Издательство Академиздат, оформление, 2019

Дорогие новосибирцы и гости нашего города!

Товарищи!

Новосибирск — город трудовой доблести и славы! Город, построенный для великих дел, город, который никогда не стоит на месте. Город, устремленный в будущее — таким заложили его основатели. Первый город в мире, ставший миллионником за 60 лет. Новосибирск рожден быть впереди, потому что как никакой другой город России готов бороться за это право и удивлять весь мир. Стремление быть первыми — основа характера новосибирцев.

Как и для тысяч горожан, Новосибирск — моя родина, я здесь родился и вырос. И, как и все, я дорожу тем, что я новосибирец и горжусь каждым достижением нашего города. А как мэр свою задачу я вижу в том, чтобы вместе с Вами, самыми неравнодушными и активными жителями города, создавать такую среду, которая станет комфортной для каждого жителя города.

Именно поэтому пять лет назад мэрия города Новосибирска поддержала инициативу ТОС о проведении научно-практической конференции «Территориальное общественное самоуправление города Новосибирска как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: опыт и перспективы», где был дан глубокий анализ существующей системы ТОС за предыдущий период и выработаны пути развития на пятилетку. Выполняя решения конференции, нами был создан Экспертный совет по развитию ТОС, который разработал Концепцию развития ТОС в городе до 2020 года и предложил механизмы ее реализации.

Пять лет работала команда экспертов-единомышленников. Благодаря взаимодействию активистов ТОС и их партнеров на территории при поддержке мэрии, экспертам действительно удалось многое сделать.

Итогом деятельности Экспертного совета стала разработка Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Новосибирске, которая органично встроена в общегородскую Стратегию-2030.

В двух предыдущих выпусках научно–методического журнала представлен совершенно новый подход к организации деятельности ТОС — системное комплексное планирование.

Сегодня у вас есть возможность познакомиться с очередным выпуском научно-методического журнала «Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления». Уверен, что он станет практическим пособием в работе активистов ТОС по месту жительства.

Мэр Новосибирска
Анатолий Локоть

СОДЕРЖАНИЕ

Полищук Н. А.
От концепции к стратегии: инновационные пути развития территориального общественного самоуправления в Новосибирске до 2030 года. 5

Бойко Е. А.
Развитие инициативы граждан как проявление сущности и условие развития территориального общественного самоуправления 9

Новокрещенов А. В.
Развитие муниципальных территорий и ТОС 17

Фомичева И. А.
Социальное партнерство:
Новый этап 22

Скалабан И. А.
Как создать соседское сообщество на территории 25

Спасских Е. И.
Взаимодействие муниципального учреждения «Спортивный город» с органами ТОС в создании условий для развития спортивно-массовой и оздоровительной работы с населением по месту жительства 32

Шкурыгина Н. Н.
Взаимодействие музея центрального района с территориальными общественными самоуправлениями 34

Салова Н. Н.
Практика организации взаимодействия муниципальных бюджетных учреждений молодёжной политики города с территоральными общественными самоуправлениями на примере Первомайского района 35

Лазарева И. В.
Взаимодействие с правоохранительными органами в проведении профилактики правонарушений по месту жительства 37

Об авторах 38

ОТ КОНЦЕПЦИИ К СТРАТЕГИИ: ИННОВАЦИОННЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НОВОСИБИРСКЕ ДО 2030 ГОДА

Территориальное общественное самоуправление проявилось в Новосибирске на рубеже 2000-х гг. как феномен непосредственного народовластия на базе имевших место с начала 90-х гг. прошлого века отдельных элементов самоорганизации граждан по месту их жительства.

13 ноября 2014 года по инициативе актива ТОС в Академгородке состоялась научно-практическая конференция «Территориальное общественное самоуправление как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления», которая подвела итоги 15-летнего развития системы.

Участники конференции отметили, что на протяжении всех периодов существования самодеятельное движение активно развивалось, прирастая новыми элементами, направлениями, инициативами, и естественным порядком трансформировалось в открытую общегородскую систему.

В Новосибирске сложилась устойчивая практика взаимодействия общественности, органов муниципальной власти, бизнес-структур в решении вопросов местного значения и на её основе — теоретическая, научно-методическая база сопровождения. Межсекторное взаимодействие осуществляется в единой идейно-тематической направленности, базирующейся на основном содержании местного самоуправления — повышение качества жизни населения посредством формирования комфортной среды обитания. Взаимоотношения ТОС с иными субъектами территории, включая и властные, закрепились как партнёрские; партнёрство оформляется путём согласования целей и задач развития, проведения общих мероприятий, обмена опытом работы, подведения итогов совместной деятельности по месту жительства. Конструктивные связи сложились у органов ТОС с учреждениями культурно-образовательной, спортивно-оздоровительной, правоохранительной, социальной сфер, комплекса ЖКХ, деятельность которых направлена на решение вопросов местного значения.

Вместе с тем, достаточно продолжительная деятельность системы в рамках устоявшихся представлений вне критического анализа иных возможностей развития привела к некоторой стагнации, тиражированию уже освоенного опыта.

Так, организация деятельности ТОС укоренилась в контексте календарно-событийных подходов, что привело к монотонности, повторяемости действий. Актив приобрёл однородный (по категорийно-цензовым основаниям) характер, не пополнялся за счёт перспективных групп населения — молодёжь, представители творческой, научно-технической интеллигенции и т.д. Не получили в соответствии со 131-ФЗ достаточного развития системы самофинансирования собственных инициатив по месту жительства. Нормативно-правовая база как на федеральном, так и на местном уровне перестала соответствовать содержанию, количественным и качественным характеристикам системы.

По материалам конференции было принято решение о разработке Концепции развития территориального общественного самоуправления в городе Новосибирске до 2020 года, где были бы предложены инновационные пути социально-территориального развития. По решению мэра эта работа была поручена общественному Экспертному совету.

Анализ практики системы показал, что устойчивое эффективное развитие местных сообществ и малых территорий — предмет

деятельности органов ТОС — в современных условиях осуществляется в значительной мере за счёт дополнительных источников: поиск новых смыслов, инициатив, решений, проявляющихся в интенсивных процессах самозанятости, самодеятельности, самоорганизации. Эти процессы в Новосибирске формируются по 2-м основным направлениям: местное самоуправление как организованный в соответствии с федеральными нормами централизованный субъект муниципального управления и территориальное общественное самоуправление как базовый субъект территории, сформированный в процессах продуктивной самоорганизации в качестве способа реализации прав граждан на участие в местном самоуправлении. Взаимодействие этих 2-х субъектов определяют векторы развития территории, причём под развитием понимается целенаправленное создание в ходе совместной деятельности системы материальных и духовных предпосылок к удовлетворению интересов и потребностей конкретных социально-демографических групп данной территории.

Отмечая всё углубляющиеся связи органов ТОС с учреждениями местной власти, иными территориальными субъектами, Концепция выделила основное звено их взаимодействия: «Формирование и реализация социального заказа населения муниципальной власти в процессах расширения горизонтальных и совершенствования вертикальных связей, наращивания субъектных характеристик ТОС до их институциональных значений». Качественную сущность социального заказа определяют процессы выявления и ранжирования интересов и потребностей населения; его конкретной формой по предложению Экспертного совета стал апробированный на 10-ти пилотных площадках — 2017 комплексный план развития территории (КПРТ).

К настоящему времени основные положения Концепции отработаны и активно внедряются в повседневную деятельность системы, которая является сегодня одной из самых многочисленных по составу и многофункциональных по характеру проявлений общественной организацией: она включает в себя до 21-ой тыс. активистов, объединенных в 140 Советов ТОС с охватом 87 % территории города. ТОС — в числе прочих — занимает уникальное место как субъект, обладающий нормотворческим (на муниципальном уровне) правом, легитимным правом представлять территориальные интересы.

Как продолжение основных положений Концепции, Экспертный совет, актив системы при поддержке мэрии, Совета депутатов города, партнёрских организаций приняли решение о совместной разработке Стратегии развития территориального общественного самоуправления в городе Новосибирске до 2030 года.

Стратегия ТОС базируется на опыте общественной деятельности горожан по месту жительства, практике реализации концептуальных положений и соответствует городским приоритетам, сформулированным в Стратегии социально-экономического развития Новосибирска до 2030 года. Основной задачей Стратегия-2030 определяет стабильное повышение качества жизни населения, одним из направлений которого является «…расширение возможности граждан и их объединений участвовать в осуществлении местного самоуправления, развитии гражданского общества».

Стратегия ТОС разработана в целях реализации данной установки, а также обеспечения законных прав и интересов граждан на участие в решении вопросов местного значения, определении смысла и содержания деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Целевые установки Стратегии ТОС направлены на повышение роли ТОС, населения в целом в процессах формирования и реализации социального заказа как основного смысла деятельности общественности, на расширение условий, возможностей и

желании горожан участвовать в решении вопросов местного значения как самостоятельно, так и через органы местного самоуправления, территориального общественного самоуправления.

Целевые установки определяют постановку основных задач, реализация которых призвана обеспечить укрепление роли ТОС как базового субъекта территории.

Прежде всего, это задачи, способствующие наращиванию субъектных характеристик системы, отдельных её элементов: ориентация сложившейся практики обучения и подготовки актива на приобретение современных коммуникативных навыков и компетенций, внедрение инновационных технологий в сфере социального развития; расширение взаимодействия органов ТОС, актива с представителями академической, вузовской науки для совместной разработки системы мотивационных установок к повышению гражданской активности; оптимизация систем информационного обеспечения деятельности ТОС; обмен опытом работы, в т. ч. на межрегиональном и федеральном уровнях. Стратегия ТОС определяет также задачи укрепления организационных основ деятельности: совершенствование механизмов формирования материально-финансовой, ресурсной базы системы; участие в разработке единого пакета нормативно-правовых актов, определяющих статус и полномочия, роль ТОС в системе местного самоуправления.

Отработка стратегических целей и задач осуществляется в соответствии с приоритетными направлениями деятельности, которые складывались в процессах практики и подтверждены социологическими опросами 2017–2018 гг. В стратегии ТОС они структурированы в парадигме «здоровая среда — здоровый человек — здоровая духовно-нравственная атмосфера», что соответствует основной задаче местного самоуправления — повышение качества жизни. Каждая из составляющих парадигмы содержит конкретные мероприятия, которые предполагают активное участие населения в общей работе при организующей роли ТОС. Реализация приоритетных направлений осуществляется дифференцировано, с учетом интересов и потребностей конкретных социально-демографических групп данной территории; молодёжь, подростки, дети, представители старших поколений, слабозащищённых слоёв населения, населения с ограниченными возможностями — в зоне особого внимания.

Осуществление целей, задач и приоритетных направлений развития базируется на принципах социального партнёрства, соблюдения законных прав и интересов граждан в решении вопросов местного значения и осуществляется в совместной деятельности органов ТОС с широким кругом партнёров, включающем в себя представителей общественных, властных и бизнес-структур.

Стратегия ТОС определяет способы (механизмы и инструментарий) реализации поставленных целей и задач.

Механизмы реализации обусловлены ключевой установкой Стратегии ТОС — переход в организации деятельности от календарно-событийных к программно-целевому способу планирования. В качестве механизма перехода предполагается апробированная практика формирования и реализации комплексного плана развития территории (КПРТ). Рекомендуемый стандарт КПРТ состоит из 2-х взаимосвязанных частей: Модель комплексного плана развития территории и Алгоритм взаимодействия субъектов комплексного плана развития территории. Модель КПРТ поразделно конкретизирует приоритетные направления, способствующие удовлетворению совокупных согласованных интересов и потребностей населения, и закрепляет ответственность субъектов совместной деятельности по составлению и исполнению плана. Алгоритм КПРТ определяет упорядоченную во времени последовательность действий субъектов совместной деятельности от процессов выявления,

ранжирования, согласования, утверждения и реализации намеченных мероприятий до подведения итогов исполнения плана. Стратегия ТОС не ограничивает временные рамки планирования; КПРТ может составляться в срок от 1-го до 2-х лет и далее в зависимости от решения субъектов плана.

Инструменты реализации определяются в соответствии с их направленностью: используются возможности правовых, организационно-управленческих, кадровых, финансово-экономических, научно-методических, информационных систем. Инструментом контроля за ходом реализации Стратегии ТОС является ежегодный аналитический доклад на городском собрании ТОС, основанный на мониторинге её основных положений.

Стратегия ТОС разработана на период до 2030 года. Первый период запланирован на 2020–2022 гг. и содержит в себе становление основных процессов реализации. Второй этап запланирован на 2022–2028 гг. и содержит в себе реализации основных стратегических целей и задач. Третий этап запланирован на 2028–2030 гг. и содержит в себе комплексный анализ реализации Стратегии ТОС.

Итогом реализации Стратегии ТОС станет сложившаяся система мер, создающих условиях для широкого вовлечения населения в деятельность местного самоуправления, укрепления роли ТОС в решении вопросов местного значения, формирования и реализации социального заказа. В соответствии с поставленными задачами будет обеспечено достижение следующих результатов:

— разработка и осуществление комплекса правовых, организационно-управленческих, кадровых, финансово-экономических, научно-методических, информационных мероприятий, способствующих укреплению субъектных характеристик системы, её элементов;

— обеспечение комплексного программно-целевого подхода к организации деятельности ТОС, преодоление ведомственных барьеров в решении вопросов местного значения, реализации интересов и потребностей населения;

— внедрение инновационных технологий взаимодействия территориальных субъектов, укрепление горизонтальных связей в процессах совместной деятельности.

Основные показатели Стратегии ТОС подразделяется на количественные и качественные. Количественные показатели, определяющие динамику численности актива, органов ТОС, представлены соответствующей таблицей. Качественные показатели определяют уровень удовлетворенности населения качеством жизни, условиями и возможностями активного проявления инициатив по месту жительства, участия населения в решении вопросов местного значения. Инструментом отработки количественных и качественных показателей являются планомерные социологические опросы с последующим анализом их результатов.

Авторитет и узнаваемость системы, определение перспективных целей и задач развития, особая роль ТОС в процессах городского брендирования позволяют сказать: «Новосибирск — город ТОСов!».

Наталья Александровна Полищук,
заместитель председателя
Экспертного совета
по развитию ТОС города Новосибирска,
Июнь 2019 г.

РАЗВИТИЕ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН КАК ПРОЯВЛЕНИЕ СУЩНОСТИ И УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

При определении перспектив развития территориального общественного самоуправления в г. Новосибирске необходимо учитывать как общероссийский, так и накопленный городом опыт его функционирования.

Современная история территориального общественного самоуправления началась в 1991 году, после принятия Верховным Советом РСФСР Закона от 6 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». По этому закону, разработанному и принятому в условиях перестроечной инициативы граждан, в систему территориального общественного самоуправления были включены: общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов) и иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и т. п.).

Хотя в этом законе не содержалось четкого определения территориального общественного самоуправления, был ясно определен его смысл (главная функция) — приблизить власть местных советов к населению за счет развития как форм непосредственного народовластия на уровне мест проживания граждан, так и за счет создания специальных органов территориального общественного самоуправления.

Закон закреплял инициативное (со стороны жителей), создание этих органов, на основе добровольного волеизъявления населения. Местным советам отводилась роль помощников создания этих органов, включая финансирование за счет бюджета, при их согласии, расходов, связанных с подготовкой и проведением выборов органов общественного самоуправления. Местные советы, местные администрации, территориальные депутатские группы должны были содействовать органам территориального общественного самоуправления в осуществлении их полномочий. Местные советы и администрации получили право устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления, фиксировалась возможность определения перечня вопросов, решение которых требовало согласования с этими органами. Ключевой компетенцией общих собраний (конференций) граждан было названо утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления по социально-экономическому развитию соответствующей территории. Предполагалось, что органы территориального общественного самоуправления будут в своей деятельности использовать не только собственные или заемные средства, но и средства, передаваемые им местными советами и администрациями. Такая модель территориального общественного самоуправления выглядела достаточно обоснованной, но практически не была реализована в задуманном виде.

Нормы данного закона просуществовали недолго, поскольку после событий в августе 1991 года и распада СССР, начался новый этап в российской истории. Следующие два года (1992 и 1993) были годами жесткого противостояния власти Советов в лице Верховного Совета РСФСР и президентской власти, завершившегося в октябре 1993 года, а итогом стало принятие Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года.

Указом Президента РФ Б. Н. Ельцина от 26 октября 1993 года № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской

Федерации» действие июльского (1991 года) закона было фактически прекращено, поскольку он, как и другие законодательные акты, должен был применяться в части, не противоречащей данному указу. Деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращалась, их функции передавались соответствующим местным администрациям. Выборы в представительные органы местного самоуправления предписывалось провести в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. Все это привело к тому, что территориальное общественное самоуправление все эти годы фактически не функционировало.

Конституция РФ 1993 года (ст. 12) установила норму, что местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется (правда, без указания на то, кем признается и гарантируется), а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Население получило право самостоятельно решать вопросы местного значения через систему местного самоуправления (глава 8 Конституции РФ). Термин «территориальное общественное самоуправление» в новой Конституции не употреблялся по причинам, которые сейчас трудно установить, но нельзя было отменить те явления и процессы, которые объективно существовали и этим термином определялись.

Фактическим признанием объективного характера территориального общественного самоуправления можно считать тот факт, что федеральный закон №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 года вернул в правовое поле территориальное общественное самоуправление как одну из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, определив его как самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления. Вместо отдельной главы из семи статей, посвященных территориальному общественному самоуправлению в законе 1991 года, закон 1995 года содержал только одну статью по этому вопросу (ст. 27). Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления в соответствии с данным законом должен был определяться уставами муниципальных образований на основе законов субъектов Российской Федерации. В определении территориального общественного самоуправления, которое было дано в законе 1995 года, принципиальным является положение о том, что территориальное общественное самоуправление есть самоорганизация граждан для реализации собственных инициатив. Эти позиции были многократно повторены во многих других актах регионального и местного уровня и остались в ныне действующем законе 2003 года № 131-ФЗ.

В Новосибирской области был принят закон «О местном самоуправлении в Новосибирской области» № 65-ОЗ от 11 июня 1997 года, который фактически повторил определение территориального общественного самоуправления, содержащееся в федеральном законе и конкретизировал некоторые процедурные моменты. Важно, что созданная правовая база позволила той части населения, у которой были потребности и интересы, касающиеся не только собственных (личных) вопросов и проблем, но и желание найти тех своих соседей по территории проживания, которые имеют аналогичные (или такие же) потребности и интересы и совместно с ними решать общие проблемы. При таком подходе территориальное общественное самоуправление рассматривается как механизм, помогающий инициативным гражданам самим решать некоторые свои и проблемы жителей той территории, на которой оно действует.

После принятия закона в Новосибирской области начала складываться реальная общественная практика территориального общественного самоуправления, для которой рамки областного закона оказались недостаточны. Возникла необходимость в конкретизации правового регулирования этого процесса. Наибольшее развитие территориальное общественное самоуправление получило в городе Новосибирске, так как местные власти увидели в нем реальную силу, которую можно и нужно использовать для решения городских проблем.

В 1997 году городской совет города Новосибирска своим решением (№ 56 от 10 июля 1997 года) принял на основу Положение о территориальном общественном самоуправлении населения в городе Новосибирске. В общественную жизнь вошел и закрепился как самостоятельный, живущий своей жизнью, термин «ТОС», введенный этим положением только как аббревиатура для «территориального общественного самоуправления». А сейчас ТОС рассматривается не только как процесс территориального общественного самоуправления, но и как объект, который создается, функционирует и развивается. Авторы Положения, использовав определение ТОСа, данное федеральным Законом, уточнили, что территориальное общественное самоуправление является формой непосредственного осуществления народовластия, и это нашло отражение в закреплении за ТОСами широкого круга полномочий (статья 11 Положения). Сам этот список полномочий представляет интерес, поскольку фактически содержит подсказки, в каких направлениях можно осуществлять деятельность ТОСам. Впоследствии при доработке этого документа, его приняли как проект временного положения, а в окончательном виде Положение не было утверждено.

Это Положение фактически стало компромиссом между подходом и идеями, заложенными в Закон 1991 года, и новыми реалиями, сложившимися после 1993 года. Например, создание ТОС населения и его органов должно было осуществляться по инициативе граждан, но распорядительный документ о реализации этой инициативы должен был издаваться главой районной администрации. В случае, если администрация признает невозможным или нецелесообразным образование органа ТОС, глава администрации должен принять соответствующее решение и довести его до сведения инициаторов. У общего собрания (конференции) граждан исчезало право утверждать программы деятельности органов территориального общественного самоуправления по социально-экономическому развитию соответствующей территории, но у совета ТОС появлялось право принимать участие в планировании социально-экономического развития соответствующей территории. Предполагалось, что в органах территориального общественного самоуправления могут быть введены «платные должности», например, председателя совета ТОС, работающего, как правило, по трудовому договору на постоянной основе, с денежным содержанием, выплачиваемым из средств, выделяемых бюджетом города. Но в этом случае терялся смысл «самоорганизации», председатель совета фактически становится служащим городской администрации.

Отдельная статья Временного Положения раскрывала содержание взаимоотношений ТОС с муниципалитетом — мэрией города и администрациями районов города. Предполагалось, что городской совет и мэрия установят сферы совместной с ТОС компетенции и определят перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с ТОС. Можно утверждать, что, пусть и в неявном виде, сохранялись предпосылки для реализации идеи народовластия, опирающегося на имеющиеся у органов государственной власти и местного самоуправления ресурсы.

Такой экскурс в историю необходим для понимания современной ситуации. Часть

нынешнего актива ТОС, которая начинала свою общественную деятельность двадцать и более лет тому назад, имеет опыт, приобретенный в соответствующей тому времени нормативной базе. Естественно, что, действуя сейчас, при другой нормативной базе, в основе которой лежит Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 6 октября 2003 года, этот актив не может не воспроизводить ранее сложившиеся образцы деятельности, не всегда эффективные и целесообразные в иных условиях. Этот опыт разный у разных людей. Многие не всегда ясно и четко представляют себе смысл территориального общественного самоуправления. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении муниципальных служащих, которые в силу своих служебных обязанностей должны так или иначе взаимодействовать с органами территориального общественного самоуправления и их активом.

Какова современная ситуация?

Закон 131-ФЗ сохранил определение территориального общественного самоуправления как самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. По 131 Закону за гражданами закрепились все права по непосредственному осуществлению населением местного самоуправления и участию населения в осуществлении местного самоуправления — местные референдумы, муниципальные выборы, сходы граждан, правотворческие инициативы граждан, публичные слушания и общественные обсуждения, собрания и конференции граждан, опросы граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

В этом же списке форм участия населения находится и территориальное общественное самоуправление. В чем же тогда особый смысл его существования? Почему других форм недостаточно? Не является ли сохранение территориального общественного самоуправления следствием сложившейся традиции? Есть ли для него свое особое место, своя уникальная общественная функция? Тем более, что социальная практика повсеместно фиксирует достаточно узкий спектр направлений деятельности органов территориального общественного самоуправления: благоустройство территории и работа с жителями («забота») и для жителей (организация досуга, «развлечения»).

Конструкция Закона 131-ФЗ в части регулирования территориального общественного самоуправления достаточно проста — это одна из форм упорядочения деятельности населения по реализации инициатив этого населения, касающихся решения вопросов местного значения муниципального образования, но применительно к территории в определенных границах. Перечень вопросов местного значения, отнесенных к компетенции, например, городского округа, каковым является Новосибирск, достаточно обширен и поэтому представляет широкое поле для формирования инициатив. В силу Конституции РФ, по которой местное самоуправление не входит в систему государственной власти, определение конкретных механизмов функционирования территориального общественного самоуправления осуществляется органами местного самоуправления. Но сложившаяся общественная практика показывает различное понимание смысла создания и деятельности органов ТОС.

Приведем для иллюстрации несколько примеров: «основной задачей общественного самоуправления является создание и благоустройство мест проживания, создание инфраструктуры»; или «первоочередная цель деятельности ТОСов — формирование прочных соседских сообществ, куда входят жители двора или нескольких дворов, в сознании которых общность с некоторой территорией имеет определенную значимость»; «основной целью деятельности ТОС является повышение качества жизни граждан, по-

строение развитого гражданского общества, инициативное решение насущных проблем и отдельных вопросов местного значения».

Очевидно, что разное понимание целей и задач создания системы ТОС неизбежно порождает разные подходы к организации деятельности системы, как активистами (органами ТОС), так и органами местного самоуправления.

На наш взгляд, на современном этапе главным является возвращение территориальному общественному самоуправлению первоначального и, кстати, зафиксированного в законе, смысла его создания и развития.

Нужно найти такие направления и формы деятельности субъектов местного самоуправления и государственной власти, которые превращали бы жителей местного сообщества в активных участников решения проблем территории их совместного проживания.

В силу того, что актив ТОСов формировался в разное время и в различных условиях, естественно предположить, что среди активистов ТОС существуют разные мнения о сущности и главной функции этого социального института. Поскольку установки индивидов определяют их действия, мы считаем необходимым изучение мнения актива ТОС об их понимании сути территориального общественного самоуправления и конкретных формах его осуществления. В этих целях была разработана и апробирована анкета «Актив ТОС». Приведем некоторые результаты пилотажного исследования, которые дают представление о разнообразии мнений и подходов к организации работы органов ТОС.

Один из вопросов анкеты был сформулирован следующим образом: Если Вас попросят ответить на вопрос «Что такое ТОС», какой ответ из предложенных будет более точно отражать Вашу точку зрения. Пожалуйста, выберите ОДИН ответ из предложенных».

Распределение ответов (в процентах от ответивших по каждой категории респондентов) показано в *табл. 1* (*см. стр. 14*).

Обращает на себя внимание существенное различие в мнениях председателей советов ТОС и членов советов ТОС, активисты ТОСов также несколько иначе видят смысл деятельности ТОСов. Поскольку эти данные характеризуют результаты пилотажного исследования и опрос представителей некоторых ТОСов (выборка для города Новосибирска нерепрезентативна), было бы целесообразно провести изучение мнения актива всех 141 ТОСов города и работу строить исходя из полученных результатов.

Очень часто искажение смысла деятельности происходит незаметным образом. Чаще всего это происходит тогда, когда осуществляется переход от общей постановки целей к формированию системы действий по достижению сформулированной цели. Особенно сложно ситуации складываются в случаях, когда цели ставятся одними субъектами, а действия по достижению этих целей осуществляются другими.

Рассмотрим конкретный пример. Можно поставить в качестве цели развития ТОСов «интенсивное развитие добрососедских отношений, конструктивный диалог между органами местного самоуправления и органами ТОС, активизацию творческого потенциала, инициативное участие граждан в решении вопросов местного значения и процессах самостоятельного управления территориями». В такой формулировке цель выглядит привлекательной и правильной. Но если в качестве индикаторов достижения целей выбрать — «количество проведенных мероприятий (по повышению уровня благоустройства, развитию культуры и массового спорта, увеличению степени участия населения в деятельности ТОС), количество информационных сообщений о мероприятиях, проводимых ТОС, количество ТОС, на территории которых реализованы социально-ориентированные проекты», то проводимая работа будет направлена на количество мероприятий, но никак не на увеличение степени участия граждан в деятельности ТОС и

Таблица. 1 — Мнения актива ТОС о сути территориального общественного самоуправления и конкретных формах его осуществления.

	ТОС — это способ участия жителей в решении своими силами проблем, возникающих на территории ТОС	ТОС — это один из способов влиять на принятие решений органами местного самоуправления через выявление и выражение мнения жителей, создавших орган ТОС	В ТОСе главное — помочь жителям общаться между собой, устанавливать добрососедские отношения и организовывать для жителей различные мероприятия	ТОС нужен прежде всего для улучшения благоустройства и оборудования территории двора
Председатели совета ТОС	17%	61%	22%	0
Члены совета ТОС	30%	32%	25%	12%
Члены других выборных органов, представляющих интересы жителей	11%	78%	11%	0
Активисты ТОС, не являющиеся членами никаких выборных органов	14%	50%	14%	23%
Помощники в работе ТОС, не считающие себя активистами	24%	33%	26%	17%
Представители ТОСов (многоквартирные дома)	19%	47%	16%	19%
Представители ТОСов (индвид. жилая застройка)	25%	36%	20%	20%
мужской	23%	40%	30%	7%
женский	20%	39%	22%	19%
Возраст 23–35 лет	23%	43%	20%	13%
Возраст 36–50 лет	19%	29%	27%	25%
Возраст 55 и более лет	25%	50%	19%	6%

расширение возможностей участия ТОСов в решении социальных проблем муниципального образования.

На этом примере мы видим, что для дальнейшего развития территориального общественного самоуправления необходимо проделать большую и сложную работу по обучению актива ТОСов и помогающих им специалистов из органов местного самоуправления умению трансформировать качественно правильные формулировки целей в конкретные действия конкретных субъектов без искажений и потери смысла деятельности.

Федеральный Закон содержит важное положение о том, что в создании и деятельности ТОС (органа ТОС) первична инициатива жителей. Практика показала, что форма ТОС является эффективным способом организации деятельности жителей по реализации этих инициатив. Но когда создание ТОСов приобрело массовый характер, а в ряде случаев развитие общественного самоуправления стало отождествляться с количеством созданных органов ТОС, стало казаться, что стоит создать орган ТОС и все решится само собой.

То, что такой взгляд ошибочен, можно проиллюстрировать часто встречающимися жалобами на низкую активность жителей в работе территориального общественного самоуправления. Некоторые органы местного самоуправления, вопреки базовой идее о добровольном волеизъявлении жителей как исходном моменте создания ТОС, закладывают в свои нормативные документы возможность инициирования собрания (конференции) для осуществления местного самоуправления местным советом или администрацией. Запрета на такие действия нет, но сама идея искажается. Но даже если ТОС был создан «с подачи» администрации, так же, как и при продолжительном периоде времени функционирования ТОС (например, инициатры создания ТОС отошли от дел), смысл существования ТОС как бы забывается, начинают воспроизводиться привычные, традиционные виды деятельности. Работа приобретает формальный характер, перестает приносит удовлетворение тем, кто в эту работу включен, деятельность ТОС «затухает», происходит усиление административного нажима для активизации ТОС и т. д.

Следовательно, необходимо постоянно держать в поле зрения необходимость «инициативы жителей», чтобы процесс территориального общественного самоуправления оставался живым и полезным для муниципального образования делом. Процесс становления территориального общественного самоуправления был детально проанализирован в монографии одного из создателей Новосибирской системы территориального общественного самоуправления А. А. Гордиенко «Гражданская активность и инновационное развитие региона», изданной в 2014 году. Отметим, что это одна из немногих научных работ по вопросам местного самоуправления и территориального общественного самоуправления, выполненная не юристом, а философом с богатой социальной практикой (многолетний глава администрации Советского района г. Новосибирска). Будучи членом экспертного совета по ТОС при мэрии города Новосибирска, Алексей Аркадьевич внес большой вклад в формирование концепции развития и практической деятельности ТОС в городе.

Инициатива граждан может проявляться по поводу того, какие проблемы надо решать или по поводу того, как (какими способами) решать те или иные проблемы. При этом действует общее для любых систем управления правило: исполнитель активно и творчески подходит к решению тех вопросов, с необходимостью решения которых он согласен. Следовательно, для жителей территории действия ТОС должны существовать возможности определения того, что надо сделать на этой территории. Далеко не каждый житель желает или способен сформулировать эти проблемы. Но если жителям предложить

список проблем, то выбрать срочные или важные, с их точки зрения проблемы, они наверняка смогут. И если потом жителям предложить принять участие в решении именно этих проблем, то вероятность их активного участия возрастает. Таким образом, мы приходим к необходимости постоянного изучения мнения жителей по различным аспектам их жизни и деятельности на конкретной территории и последующем учете этого мнения в осуществлении территориального общественного самоуправления. Через изучение мнения можно побудить жителей задуматься о том, что и кем должно быть сделано для решения конкретных проблем их «малой территории». В этих целях экспертным советом по развитию ТОС были разработаны, апробированы и рекомендованы для использования анкеты, касающиеся благоустройства дворовых территорий многоквартирных домов и территорий индивидуальной жилой застройки.

Значительная часть актива ТОС стала использовать предложенные анкеты в своей работе при составлении комплексных планов развития своих территорий. Но проведенное пилотажное исследование показало, что часть актива считает излишним предварительно изучать мнение населения. Из ответивших председателей советов ТОС 76% указало, что они разными способами изучали мнение жителей, среди членов советов ТОС таких оказалось только 25%. А среди членов других выборных органов, представляющих интересы жителей (ТСЖ, советы домов, члены уличных комитетов) никто не указал на подобную работу, 57% из них ответили, что они предлагают конкретные мероприятия на основе собственного представления о том, что надо сделать для жителей. В этом нет ничего плохого, но надо быть готовым к тому, что жители не будут сами предлагать что-либо сделать и не будут активны в реализации таких предложений. Это приведет к затуханию инициативы жителей со всеми вытекающими последствиями. В этом смысле изучение мнения жителей является необходимым, хотя и недостаточным условием развития их инициативы.

При организации работы по изучению мнения жителей необходимо учитывать ряд новых для общественной жизни явлений. Процесс массовой приватизации жилья в многоквартирных домах и формирование иной правовой среды функционирования жилищного комплекса привел к повсеместному и обязательному созданию товариществ собственников жилья (ТСЖ). Являясь объединением собственников помещений в многоквартирных домах (одном или нескольких) ТСЖ выступают как субъекты управления их общим имуществом, к которому относится (как общая долевая собственность) земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества. Такой участок представляет собой придомовую территорию, с элементами благоустройства, включающий в себя пешеходные пути ко входам, подъезды к дому со стоянками автотранспорта и разнообразными площадками для жильцов данного дома. Вопросы использования придомовой территории решаются путем проведения общего собрания (посредством очного, заочного и очно-заочного голосования) собственников помещений данного дома, среди которых преобладают жильцы дома. На этом основании можно говорить о территориальном общественном самоуправлении, ограниченном границами земельного участка. Фактически одни и те же люди могут формировать и товарищество собственников жилья, и органы территориального общественного самоуправления. Возникает очевидная проблема согласованности интересов и действий жильцов дома как собственников имущества, и тех же жильцов как жителей более крупной территории, определенной как территория ТОС.

Но одновременно жильцы дома и жители территории выступают как субъекты

осуществления местного самоуправления и государственной власти, принимая участие в формировании соответствующих органов (депутатов советов различных уровней, глав местных администраций). Возникает еще один принцип деления территории муниципального образования — создание избирательных округов, в границах которых действуют депутаты местных советов и законодательных органов субъектов федерации. В Новосибирске и области сохранилась и действует система наказов избирателей. Для формирования наказов проводятся собрания избирателей, после анализа часть наказов включается в планы работы советов и местных администраций, выделяются ресурсы для выполнения мероприятий, включенных в планы реализации наказов.

Фактически сложилась многоканальная система выявления и учета мнения жителей, которая требует согласованности действий от всех участников этого процесса. Есть объективная необходимость в функционировании субъекта подобного согласования. И таким субъектом должны стать органы территориального общественного самоуправления, которые выявляя и аккумулируя все инициативы жителей, обобщая их в комплексном плане развития территории, могут не только формулировать социальный заказ населения местной власти, но и организовывать жителей на их посильное участие в решении проблем «малых территорий».

Евгений Александрович Бойко,
советник директора СИУ РАНХиГС,
кандидат политических наук, доцент,
член Экспертного совета
Июль 2019 г.

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ТОС

Всякий раз, когда мне предстояло прочитать лекцию на тему: «Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственного участия населения в местном самоуправлении» я спрашивал студентов: «Кто знаком с работой ТОС по месту вашего жительства?» Этот вопрос я задаю уже много лет. Пока мне не удалось найти человека знакомого с данной формой деятельности населения, причем ни в Новосибирске, ни в других городах и селах. Более того, на вопрос о том, что такое ТОС, никто из студентов не дал вразумительного ответа.

А между тем в г. Новосибирске развернута колоссальная работа по развитию городской территории: действует 141 Совет ТОС с охватом более 80% территории городского округа, создан и активно функционирует Экспертный совет ТОС городского округа, принята и практически воплощается идея Комплексного плана развития территории (КПРТ), в реализации которого задействованы, кроме населения, депутаты областного и городского советов, муниципальные службы, ответственные за благоустройство, бизнес-структуры, управляющие кампании, органы ЖКХ. Координирует и возглавляет всю эту деятельность руководство города. (см.Полищук Н.А. Территориальное общественное самоуправление как социальный феномен: опыт и перспективы. — Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления. Выпуск 2. с. 2–5) Регулярно во всех районных администрациях под руководством глав районов проводятся совещания по реализации КПРТ. Дело поставлено на научную основу. Проводятся социологические исследования, выходит специальный научно-методический журнал «Проблемы и механизмы развития территориального общественного самоуправления». Эту тему не оставляет без внимания и областное руководство. В соответствии с Постановлением губернатора

Новосибирской области А. А. Травникова от 01.02.2018 « О мерах по созданию условий для развития территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Новосибирской области» сразу были созданы сотни ТОСов, найдены источники финансовой поддержки муниципальных программ развития ТОС. Эта тема является любимой и для бывшего губернатора НСО В. Ф. Городецкого, по крайней мере его статьи о ТОСах, опубликованные в центральных журналах, мне приходилось читать.

Однако, наблюдая за деятельностью руководства города в сфере развития городской территории я невольно задумываюсь, а о том ли я говорю на своих лекциях, ибо статья 27 Федерального закона 131-ФЗ, посвященная территориальному общественному самоуправлению и то, что в этом плане делается в Новосибирске совсем не одно и то же.

Работа с населением по месту жительства — дело не новое. Эта работа, впрочем, она так и называлась — «работа с населением по месту жительства», то активизируясь, то затухая, велась многие годы в советское время. Помню, нас, представителей сельских районов Сибири пригласили на семинар на эту тему в Новосибирск. Это было, скорее всего, в 1986 году. Кроме докладов о работе, которые мы провинциалы с интересом прослушивали и впитывали, нам устроили экскурсию и показали на практике как местные органы власти работают с населением по месту жительства. Мы объехали с десяток дворов многоквартирных домов и там увидели, что везде стоят лавочки для слушателей, столы для докладчиков, стенды с планами работы. В этих планах лекции о международном положении, о воспитании детей, о санитарии и гигиене, о правопорядке и так далее. Кроме лекций велась и другая работа. Что самое интересное, я самостоятельно съездил в соответствии с одним из планов и побывал во дворе, где детский врач рассказывал, как уберечь детей от болезней. И слушателей было не мало. Мне казалось, что эти площадки, планы работы, носят исключительно показушный характер, организованные специально для нас, но как оказалось, все работает. Но мне и этого показалось мало. Тогда я поехал в другой район, куда нас не возили, и там во дворах лавочки, стенды с темами мероприятий. Конечно, все это было не непосредственное участие населения в работе по месту жительства, а директивно обязывающая работа партийных комитетов. Население выступало в качестве объекта, в отношении которого велась целенаправленная деятельность, соответствующая задачам формирования нового человека в рамках коммунистического строительства. В современной терминологии шел процесс модернизации общества, особенностью которого было превращения человека в объект и инструмент модернизации.

Сегодня, в условиях повсеместной демократии, стремления к закреплению за гражданином статуса субъекта и главной цели модернизации такое даже представить невозможно, но согласимся, польза от такой работы была несомненная.

Что мы имеем сейчас? Сейчас мы имеем Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в котором четко установлено, что в муниципальных образованиях создаются ТОСы, то есть предлагается форма непосредственного участия населения в работе по месту жительства, причем населению предоставляется право самостоятельно создавать ТОСы, не подчиняться, а сотрудничать с органами местного самоуправления, то есть быть самостоятельными, нести ответственность в меру своих возможностей за все стороны жизни на своей, определенной уставом, территории.

Но читая закон, невольно приходишь к недоумению. Например, «территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой

микрорайон» и иные территории проживания граждан. В Законе говорится еще и о том, что ТОСы могут создаваться в сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями, то есть муниципальными образованиями.

Итак, подъезд, дом, группа домов, микрорайон. Здесь возможны два подхода к организации ТОСов. Один локально — анклавный, то есть возникают некие анклавы в виде самоуправляющихся подъездов или домов в море неорганизованной стихии. В Новосибирске даже есть карта, на которой показаны ТОСы как островки новой, как говорит современная наука «институционально-личностной модернизации». (А. А. Гордиенко. Гражданская активность и инновационное развитие. Новосибирск: Институт философии и права, 2014. – 324 с.). Надо полагать, такой поход предполагает постепенное распространение ТОСов на всю территорию города, то есть увидят люди, что ТОС это хорошо, и у себя где-то в подъезде или микрорайоне создадут ТОС. Но здесь возникает вопрос, какова мотивация объединения людей в ТОСы. В подъезде один тип социальных связей, в доме уже другой, а в микрорайоне третий. Связи, составляющие социальный капитал местных сообществ, как известно, бывают самыми различными, но в каждом локусе они свои: родственные, территориальные, корпоративные, информационно-коммуникационные и другие. Пожалуй, для всех можно найти общее — муниципальный интерес, то есть интерес к удовлетворению потребностей, реализуемых совместно. Но в подъезде это одно, в доме другое, а в микрорайоне совсем третье. Можно предположить, что чем меньше локус, тем теснее связи и сильнее муниципальный интерес. На основе этого интереса и могут создаваться ТОСы в подъездах и домах. В этом случае таких локусов должно быть очень много, но сразу возникнет вопрос, а не сливаются ли такие ТОСы с советами домов и подъездов, организованными в соответствии с Жилищным кодексом РФ. Но это уже совершенно иная организационная форма, основанная на взаимодействии с коммерческими организациями.

Второй подход — вертикально-стратификационный. Его подсказывает Федеральный закон: подъезд, дом, группа домов, микрорайон. Получается, что-то вроде матрешки. Создали ТОС в подъезде, ТОС — в доме, ТОС — в квартале, ТОС — в микрорайоне. Получается иерархическая структура с вертикальной подчиненностью. Остается только разделить административные районы города на микрорайоны с закрепленными границами, микрорайоны на кварталы, кварталы, естественно, на дома, а дома на подъезды и получается строгая иерархическая вертикаль. Дальше остается разработать проекты уставов для каждого типа ТОСов, провести собрания в подъездах и домах, конференции в кварталах и микрорайонах, принять уставы и избрать советы ТОСов, выделить для них помещения, изыскать средства для финансовой поддержки и вся территория муниципалитета будет покрыта ТОСами, а все население станет участниками социально — культурных преобразований. Кое-где так и делается. Уже можно привести примеры успешной работы по этой схеме. Кто скажет, что это плохо и что в этом плохого?

В Новосибирске пошли по первому варианту, но ключевыми фигурами в создании ТОС стали не местные территориальные общности, а органы местной власти. Как уже сказано, наряду с ТОСами развивается другая организационная форма. Согласно жилищному кодексу, в каждом многоквартирном доме создается совет дома, избираются старшие по подъездам и старший по дому, председатель совета дома. Собрания, на которых проходят все эти выборы, как правило, проводят районные администрации с участием представителей управляющих компаний или ТСЖ. В данном случае мы видим вполне реальный механизм управления домами с организационной

структурой, формой ответственности. Как я уже сказал, с этими советами домов работают управляющие компании, а у них, поскольку это коммерческие организации, вполне определенный интерес — получение прибыли. Бизнес есть бизнес. Управляющие компании между собой тоже выстроены по ранжиру, есть большие, есть маленькие, есть богатые, есть бедные. Чем больше квартир у управляющей кампании, тем она богаче. Конечно, здесь большое значение имеет место в городе, качество домов, квартир, состоятельность жильцов. В последнее время стало замечаться такое явление, когда управляющие кампании берут на свое содержание старших по подъездам, приплачивают им, они работают на эти управляющие кампании. Но ведь интересы управляющих кампаний и жильцов в принципе не совпадают. Жильцы хотели бы получать качественные услуги за невысокую плату. А управляющие кампании хотели бы получать прибыль, конечно за услуги, но главное для них — все же не качество услуг, а прибыль. Однажды я присутствовал на собрании жильцов дома, в котором проживаю. Выступила представитель управляющей кампании, покритиковала нас за плохое благоустройство подъездов и предложила заменить окна, перила, входную дверь и еще много чего хорошего. Поставила на голосование и почти все с радостью с её предложением согласились. Пришлось выступить и сказать, что все это за наши деньги. Жильцы набросились на меня, мол, управляющая кампания предлагает для нас лучшие условия жизни, а ты отказываешься. У старшего поколения, а, как правило, они ходят на собрания, еще сохранилась вера в то, что кто-то нам что-то хорошее сделает, причем бесплатно.

На чьи интересы в таком случае работают старшие по подъездам? Что — то тут не так. А какова во всем этом роль ТОСов? Казалось бы, их задача отстаивать интересы населения, жителей своих территорий. В чем-то сотрудничать, а в чем-то — противостоять интересам управляющих компаний. Или их это не касается? Или их дело благоустройство территории вокруг дома, добровольное и бесплатное? Если сегодня, как заявлено, в Новосибирске, благоустройством и развитием территории города занимаются и ТОСы, и коммерческие организации, и управляющие кампании, и ТСЖ, и ЖУ, то, как мне кажется, не следует преувеличивать это единство. У всех свои интересы. Управление, как известно, часто называют управлением интересами. Вряд ли будет эффект, если мы, как говорится, решим «в одну телегу впрячь коня и трепетную лань». Главным здесь должен быть интерес местного сообщества, объединенного в ТОС. Охранителем этого интереса должны быть органы местного самоуправления.

Вся эта совокупность организаций и органов в материалах Экспертного совета и других документах называется ТОС. Конечно это не ТОС в строгом соответствии определению, данному этой форме Федеральным законом ФЗ-131. Скорее всего, это координационная деятельность по развитию территории городского округа, возглавляемая соответствующим советом из представителей всех заинтересованных сторон во главе с мэрией.

Здесь много претензий к самому Закону. Как я уже отметил, много несуразности с определением территориальной основы ТОС. Не ясен порядок проведения собраний и конференций, по организации ТОС. Не редки случаи, когда представитель администрации соберет человек 10–15 и они принимают решение, а большинство жителей территории и понятия не имеют о том, что они осуществляют территориальное общественное самоуправление.

В соответствии с законом ФЗ-131 ТОСы «могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение потребностей граждан, проживающих на соответствую-

щей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета». Закон не раскрывает порядок привлечения этих средств. Очень актуальной в этой связи является рекомендация конференции АСДГ от 17–18 октября 2018 года в г. Новосибирске «Взаимодействие гражданских институтов и органов местного самоуправления в вопросах управления и развития муниципальных территорий», касающаяся финансово-имущественных отношений между органами местного самоуправления и органами ТОС. В частности, предлагается строить их не как гражданско-правовые, а как публично-правовые отношения, предполагающие в рамках закона оказание им целевой финансовой поддержки (субсидии). В качестве механизма такой поддержки могут быть гранты на реализацию конкретных проектов по результатам конкурса.

ТОСов в Новосибирске действительно много. Но это, скорее, не ТОСы, а советы ТОСов. Еще раз напомню, что ТОС, это форма самоорганизации населения по месту жительства. Ныне покойный член Экспертного совета ТОС Новосибирска А. А. Гордиенко в числе недостатков в работе ТОС называет низкую активность населения и преклонный возраст активистов. Об этом же говорят опросы населения и мой пример, приведенный в начале статьи. Молодежь, в своем большинстве, не имеет представления о ТОСах.

Понятие «местное сообщество» применительно к мегаполису весьма условно, тем более, когда речь идет о молодом городе Новосибирске, но в котором по данным государственной статистики уже проживает 1 миллион 610 тысяч человек. Уверен, что статистика не учитывает лиц без регистрации, лиц, мигрирующих с места на место, а если учесть всех, то общее число проживающих в городе уже около двух миллионов. Причем это число неуклонно растет.

Десять лет назад группа ученых СИУ РАНХиГС руководитель А. В. Новокрещёнов) изучала организационную структуру населения города. Оказалось, что местными уроженцами являются примерно 35% жителей, а остальные являются приезжими. Либо сами приехали, либо их привезли родители. Известно, что рост числа жителей в городе идет в основном за счет миграции из других мест. Люди приезжают из других городов и сел, из других национальных территорий и несут с собой иной уклад жизни, формы взаимоотношения с соседями, органами власти, местными сообществами. Коренные новосибирцы в силу своей малочисленности не способны переработать этот огромный человеческий материал, сформировать единую ментальность, правила и формы жизни, характерные именно для нашего города. Идет сложный процесс формирования единого городского сообщества; локализация населения неизбежна и говорить в этом случае о подлинном повсеместном территориальном общественном самоуправлении в полном смысле этого понятия преждевременно. Важно идти в этом направлении, иначе город в полном смысле этого слова сформируется еще не скоро. Пока о Новосибирске, строго в научном смысле, можно говорить как об агломерации, то есть совокупности городских территорий. Здесь, чтобы сплотить население в единое сообщество, самоорганизации недостаточно. Город — это не просто населенная территория, имеющая органы власти и управление. Это прежде всего сообщество людей, принявших, характерный для города дух, принципы и формы жизни, пустивших здесь глубокие корни, болеющих за его чистоту и порядок, духовную и материальную культуру, охраняющих его историко-культурное наследие, радующихся за все новое, хорошее, что делается в городе и стремящихся внести свой вклад в его благоустройство.

Однако вернемся к моей лекции о ТОСах. Вопрос к студентам — новосибирцам: «Замечаете ли вы, что наш город год от года становится красивее, благоустроеннее, чище, культурнее». Ответ большинства: «Да, замечаем и больше того, сами в этом деле участвуем». Следует признать, что координация деятельности мэрии и других заинтересованных органов с населением в рамках Комплексного плана развития территории выполняется успешно.

Александр Владимирович Новокрещёнов,
профессор кафедры государственного
и муниципального управления
СИУ РАНХиГС, д-р. социол. н., профессор.
Июль 2019 г.

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО: НОВЫЙ ЭТАП

Новосибирск — динамично развивающийся город — город, устремленный в будущее. Основанный 126 лет назад вдохновленными инженерами-романтиками, он и сегодня живет в том же ключе, решая уникальные задачи. Инновации для него обычное дело.

Главный ресурс города — люди, его жители: самобытные, разные, объединенные любовью и заботой о родном городе, своей малой Родине. Новосибирск — глубоко российский город: толерантность и взаимоуважение — исторически сложившийся уклад жизни. Таким он и вошел в современность, сохраняя самобытность.

ТОС зародилось в Новосибирске в советские годы. Горожанам хотелось создать уникальную комфортную среду взаимодействия. Эта задача не потеряла актуальности и сегодня, не смотря на смену поколений. Свое 20-летие с начала массового образования в современной истории система встречает значительным отрядом ТОС.

Из года в год, движение ТОС развиваясь, прирастая новыми элементами, приобретает современные характеристики, направления, методы реализации поставленных задач. Каждый новый орган ТОС привносит что-то оригинальное в деятельность системы, но

одно остается неизменным: в приоритете — конструктивный диалог и партнерские отношения с мэрией в целом и её структурными подразделениями, с депутатским корпусом, с организациями жизнеобеспечения и духовно-нравственной сферы, что приводит к позитивным результатам, сохранению стабильности. Всё вместе — это условия повышения комфортности, привлекательности города.

Как практик, могу отметить, что, принимаясь решать тупиковые, казалось бы, задачи, коллективный разум ТОСа всегда находил конструктивные решения: это приносит удовлетворение, это интересно.

Со временем у ТОС расширился список задач. Собирая попутчиков при их решении, ТОСы приобретают внушительный перечень партнеров; возникает реальная необходимость систематизировать взаимоотношения.

Экспертный совет, анализируя ситуацию, предлагает перейти к программно-целевому, комплексному планированию деятельности, точнее, к Комплексному плану развития территории (КПРТ), сопроводив его поэтапным алгоритмом исполнения мероприятий. Опробовав этот метод на 10-ти пилотных Советах ТОС в 2018 году, эксперты уверенно предложили эту практику всей системе.

Эксперты провели в каждом районе города по 4–5 встреч-совещаний на уровне главы или заместителя главы района с разъяснениями целей и возможностей КПРТ. Активное участие в этих встречах принимали представители управления общественных связей мэрии города и её структурных подразделений.

Анализ проведенной работы показал, что по причине различной степени готовности актива того или иного ТОС, а также их партнеров к восприятию нового, реакции на предложения Экспертного совета распределились по позициям: деловой, сдержанно-вдумчивой и «надо ли нам это?»

В каждом районе практика взаимоотношений между администрацией и органами ТОС имела свои традиции, особенности, подходы. Поэтому и встречи-совещания по разъяснению перспектив перехода к КПРТ складывались по-разному.

В ряде районов они проходили в русле делового обсуждения как в преддверии формирования КПРТ, так и (что особенно важно) обмена мнениями по итогам его формирования. Высказывались конкретные предложения по совершенствованию его структуры. Например, возникла в модели КПРТ графа «Партнеры». Те ТОСы, которым трудно было решиться в графе «Ответственный» поставить конкретную организацию, с легкостью включали их в графу партнеров.

По многочисленным отзывам актива, ТОС, КПРТ стал важным, необходимым в ежедневной работе документом. При его разработке упорядочились уже имеющиеся, возникли новые партнерские связи. В процессе ранжирования проблем своих малых территорий, выявилась необходимость вовлечения в общую деятельность всех по возможности территориальных субъектов. Оказывая органам ТОС помощь, мэрия включила в муниципальные задания подведомственных организаций совместно с ТОС проведение различных городских мероприятий. В результате, эти взаимоотношения вышли на новый уровень. Независимых от мэрии партнеров ТОСы приобретали самостоятельно, основываясь на КПРТ. Как показал опыт, почти всегда партнерское движение было встречным.

В некоторых районах предложенная инновация поначалу воспринималась настороженно. Отношения и методика работы были уже сложившимися, и необходимость менять (реформировать) их не просматривалась. Там обсуждения были более «жаркими». Следует отметить, что в процессе неоднократных тематический обсуждений, мнения участников менялись: «КПРТ — это реальная перспектива решения местных проблем».

В большинстве же районов преобладала сдержано-вдумчивая реакция; шёл заинтересованный обмен мнениями, сомнениями,

подробными вопросами по конкретным разделам работы в инновационном пространстве. Последовательно выполняя методические рекомендации по формированию КПРТ, они все с большим интересом погружались в эти процессы. Пробуждалось реальное чувство хозяина территории, расширялись и укреплялись горизонтальные связи, основанные на конкретных делах, приграничных проблемах.

В целом, укреплялись связи с администрацией на основе общего дела — плановое обустройство малой территории с обозначенными сроками и ответственными. Возникала настоятельная необходимость системного информирования жителей о деятельности избранного исполнительного органа по ходу решения задач. Появлялись или приобретали особенную значимость СМИ ТОСов: форумы, сайты, печатные издания и т. д.

Ярко проявились связи с депутатским корпусом. Комплексный подход к решению проблем, по мнению большинства депутатов городского и областного уровня, более эффективен.

Позиция экспертов заключалась в предложении вариантов взаимодействия с властью, при котором статус органа ТОС существенно повышался до формирования социального заказа власти от имени жителей территории. Каждый Совет ТОС принимал для себя решение по участию в системе КПРТ сам. При этом это решение должно было быть согласованным с жителями. Предложенная структура КПРТ — не догма. Она та основа понятных правил, на которые можно «нанизывать» свои, особенные, дополнения и изменения. Понятно, что для частного и коммунального секторов, задачи могут существенно отличаться, вместе с тем, свод правил работы с КПРТ для каждого един.

Собственно, это был своеобразный тест на право представления интересов жителей. По закону РФ ТОСы — посредники, представители, защитники интересов жителей. Ранжировать приоритетность задач при их решении на территории, опираясь на мнение большинства, это наиболее актуальная на сегодня задача ТОС. Соответственно, активу ТОС необходимо научиться ориентироваться в этой среде активных жителей: чем серьезнее подход к формированию КПРТ, тем основательнее будут выделены направления деятельности ТОС, цели и задачи в решении конкретных проблем.

Подводя итоги совместной работы, опираясь на мнение большей части актива ТОС, можно констатировать, что предложение инновации оказалось верным и своевременным шагом. Это прижилось, востребовано, осознано: переход на программно-целевое планирование отвечает запросам времени. Вокруг ТОС формируется устойчивое окружение партнеров, оно постоянно пополняется новыми участниками. Появляются и прирастают межграничные связи территорий ТОС. Разумеется, при дальнейшем развитии структурированных отношений власти и жителей, организованных в ТОС, этот метод потребует дальнейшей доработки.

Партнерство власти и горожан для Новосибирска — закон его динамичного поэтапного развития. Помогая жителям города реально влиять на принятие решений по развитию крупнейшего муниципального образования России, ТОСы Новосибирска совершенствуют свое участие в создании комфортной среды обитания, охватывающей все стороны жизни горожан

Ирина Анатольевна Фомичева,
заместитель председателя
консультативного Совета
по территориальному общественному
самоуправлению города Новосибирска,
член Экспертного совета по развитию ТОС,
председатель совета ТОС «Кирово»
Советского района
Июль, 2019 г.

КАК СОЗДАТЬ СОСЕДСКОЕ СООБЩЕСТВО НА ТЕРРИТОРИИ

Можно по-разному оценивать эффективность реформ ЖКХ, но благодаря приватизации жилья, постепенному ослаблению роли государства в разрешении проблем жилищно-коммунальной сферы, на сценах российских городов в качестве важных субъектов городских отношений вновь появились соседи, а качество соседства вновь приобрело ценность.

Так какой он, наш сосед в современном городе?

Во-первых, по мнению новосибирцев, это тот, кто живет физически очень близко от вас: на одном этаже, в одном подъезде, в вашем или соседнем доме. Однако заглянув в социальные сети в пабликах, объединяющие жителей микрорайонов или иных локальных территорий, сопоставимых с ними оп размеру или даже превосходящих их, можно также увидеть обращение: «доброе утро, соседи!». Значит представление жителей о соседстве и пространство соседства изменилось. Стало более многоплановым и широким чем еще двадцать лет назад. Оно связывает людей не только соседних домов, но и жителей с улиц, расположенных в разных концах микрорайона.

Во-вторых, изменились и соседские коммуникации. Мы редко можем выбирать соседей. Поэтому соседство, с одной стороны, сохранило присущее ему состояние вынужденности и даже навязанности. Мы можем найти друзей среди соседей, а можем с трудом находить с ними общий язык. С другой стороны, социальные сети, расширив пространство соседства, расширили и возможности контактов с близкими по духу, а связи людей, проживающих на одной территории, информационно и мобилизационно более доступными. Новости о том, что случилось «в нашем районе» от соседей мы можем получать почти в режиме реального времени, в котором они происходят. В ряде случаев мы можем и быстро на них реагировать, объединяясь с теми, кто живет недалеко от нас для помощи, поддержки, защиты, отстаивания общих интересов.

В-третьих, в подавляющем большинстве случаев, сегодня это соседство собственников жилья, которые имеют право на принятие важных хозяйственных решений, в том числе и для вашей собственности. Если эти решения приняты большинством голосов, то они будут действовать даже в случае, если вы будете с ними не согласны.

Все эти первичные характеристики соседства содержат в себе не только возможности для налаживания отношений и сотрудничества, но и противоречия, которые, в свою очередь, могут стать и становятся источниками соседских конфликтов.

Конфликт, а тем более соседский, принято рассматривать как отрицательный. Но всегда ли конфликт содержит в себе только негативные функции?

Благодаря конфликту мы узнаём новую информацию о проблеме, намерениях и интересах ее участников, выясняем реальные соотношение сил и правила игры, понимаем свои возможности. В конфликте мы объединяемся для отстаивания своих интересов, сами начинаем осознавать и формулировать их. Ради решения конфликта мы изменяем или создаем новые нормы и правила (помните, «уставы пишутся кровью»).

Часто высказав в ходе открытого противостояния накопившиеся эмоции, мы наконец «разряжаемся», снимаем напряжение, а сделав это, становимся способны слушать другого, обсуждать болезненную проблему.

Наконец, пройдя через горнило многочисленных и многообразных конфликтов мы накапливаем новый опыт, приспосабливаемся к ситуации, изменяем пространство вокруг себя, изменяемся, развиваем и развиваемся. В ходе удачно разрешенного конфликта уходит синдром покорности, и мы

принимаем решения, берем на себя ответственность.

Однако для того, чтобы эти позитивные функции могли реализоваться, необходимо понимание специфики и драматургии соседского конфликта, умение управлять им.

Чем же характеризуется соседский конфликт?

В силу накопленных за время проживания актуальных и забытых противоречий, он редко протекает между соседями по «конкретному» вопросу, но быстро персонифицируется и перерастает в общее противостояние по всему кругу соседских проблем. Его амплитуда может варьироваться от «холодного» варианта: полного игнорирования «противника» до «горячего» варианта: эмоциональных столкновений, взаимных обвинений. В случае, если предметом конфликта становятся «общественные» проблемы, в него активно вовлекаются другие участники, и противостояние приобретает групповой блоковый характер.

Работа с конфликтами соседей в г. Новосибирске позволила заметить типовые особенности поведения его участников, включая тех, кто «по долгу службы» должен заниматься их разрешением и регулированием. В полной мере это относится и к руководителям ТОСов и ТСЖ.

Кто чаще всего выступает участником соседских конфликтов? В ситуации современных сложных городских социальных и хозяйственных отношений их роли стали все более многообразны. Например, конфликт может разворачиваться в триаде администрация — подрядные организации — жители, где по ходу его обострения один из участников может объединяться с другим; в диадах управляющие компании — жители; провайдеры — жители. Конфликт может быть и многосторонний, разворачиваясь между собственниками жилья.

Наблюдение за его участниками показывает, что по ходу эскалации их активность характеризуется высокой оценочностью в отношении людей и событий. Комментируя действия других участников, субъекты конфликта, включая тех, кто претендует на управление его разрешением, часто заходят в оценках ситуации и действий сторон с позиции «хорошо» — «плохо». Председатели ТОСов, обладая определенным ресурсом власти, ответственности за ситуацию, трудно переключаются с позиции арбитра на позицию посредника, и если и стремятся к общественному миру, то склонны к его решению конфликта через давление/компромиссы, инструментом которых часто становится голосование.

Часто источниками таких конфликтов становятся неясные «недоформулированные» правила, их разная интерпретация, нарушение, отказ включения в решение проблемы, разница в их моральной оценке.

Показателен, в этом плане, перечень проблем — источников конфликтов, сформулированный самими председателями ТОС. Они могут быть разделены на три группы.

Первая группа включает проблемы нормативного, структурного характера, которые могут быть решены только через их рационализацию, формализацию, прояснение, уточнение, изменение норм, совершенствование механизмов их реализации и контроля, изменение структуры, повышение эффективности принимаемых управленческих решений. К таким относятся проблемы регулярности оплаты за жилье, организация сбора мусора, особенно в частном секторе, отсутствие оборудованных мест и нарушение правил выгула собак, размер тарифов ЖКХ, организация и порядок эксплуатации парковок, домового имущества и т.д..

Вторая группа проблем, касается скорее несовпадения моральных норм и через них интерпретации событий. К ним можно отнести то, что общественно активные жители обозначают как «равнодушие людей», «вести себя неприлично».

Третья группа проблем связана с групповыми процессами, происходящими внутри самих активистов ТОС. Это проблема «бывших лидеров», конкуренции за лидерство, появления в руководстве разных групп интересов.

Сложности в решении таких конфликтов начинаются тогда, когда те, кто включается в процесс их разрешения, обращаются к инструментам, которые для данных конфликтов не перспективны или эффективность их применения носит ограниченный характер. К примеру, решение проблем «мамашам с пивом на детской площадке», «курильщикам на лестничных клетках», «водителей, бросающих свои машины где попало» не может лежать только в плоскости их эмоционального общественного порицания, происходящее время от времени. Оно непременно должно в себя включать, как разработку жильцами ясных правил эксплуатации дворовых объектов и следующих за ними легитимных санкций, так и возможное перезонирование двора, оборудование с помощью заинтересованных в этом групп, мест курения, мест во дворе не только для детей, но и для взрослых. Само вовлечение в процесс принятия и реализации решений жителей позволит понять есть ли на это запрос.

Существенно затрудняют возможности достижения взаимопонимания между сторонами и конфликтная компетентность вовлеченных в него сторон.

К типовым ошибкам, затрудняющим достижение договоренностей, можно отнести:

- отсутствие договоренностей между сторонами о нормах и правилах конфликтной коммуникации и достижения договорённостей;
- отказ от выполнения этих правил одной из сторон (нарушение договора), что в свою очередь может быть вызвано крайне низким уровнем доверия к оппоненту, опасением стать объектом эксплуатации либо низким уровнем коммуникации между участниками конфликта, взаимного информирования, когда одной из сторон или всем участникам в той или иной степени не ясны нормы, действия, основания, намерения друг друга;
- несоответствие субъектных границ конфликта кругу лиц, вовлеченных в его разрешение (например, попытка решить его в узком кругу), чаще ограничение допуска к нему реальных участников и их окружения, в результате чего; жители вне проблемы, не включены в участие.
- неясность последствий конфликта или непроработанность механизмов реализации достигнутых договоренностей, их нарушение;
- усвоенная культура подавления сторон в конфликте, агрессивное или провокативное поведение одной из сторон в ходе конфликта;
- социальный эгоизм участников, сфокусированных только на своих интересах.

Чтобы преодолеть их, важно не только осуществлять активные действия по изменению ситуации, но сначала сосредоточится на ее анализе и содержании конфликта.

Первым шагом осмысления сложившейся ситуации является достижение понимания, а реалистичен ли возникший конфликт, действительно ли в его основании лежат неразрешенные проблемы между его участниками или он является способом утилизации накопленных ранее эмоций (не реалистичный конфликт)? К примеру, эмоции и негатив жителя дома, связанный с распределением парковочных мест, может быть результатом его неудачного общения с чиновниками регионального отделения Минздрава, отказавших ему в оформлении инвалидности. Однако и в этом случае, понимая, что реальных оснований для претензий у жителя нет, важно понять, а действительно ли распределение парковочных мест во дворе осуществляется прозрачно и легитимно? Сняты ли основания для реалистичного конфликта в этом случае.

Если участник конфликта взвинчен и возбужден, прежде чем начинать обсуждение значимой проблемы, необходимо позволить ему высказаться, «выпустить пар». Изложить свою точку зрения, быть выслушанным в ходе конфликта — это не только право человека в процессе коммуникаций, но и уникальная возможность для слушающего узнать реальные интересы оппонента, в ситуации, когда говорящий не очень заботится о презентации своей позиции. Чтобы не вступить в перепалку, оказаться втянутым в банальную свару, слушая, важно сосредоточится не на восприятии формы высказывания (мы помним, говорящий взвинчен и расстроен) а на сути его претензий. Почему ваш оппонент так настаивает на своей позиции? Что его так беспокоит? Чего он действительно хочет? Здесь перспективно использовать метод обратной связи: попробовать неэмоционально, в корректных и конструктивных фразах повторить то, что сказал участник диалога, сделав акценты на важных для него деталях и интересах. «То есть, как я понял, вас беспокоит…», «Итак, вы считаете… и предлагаете…», «Правильно ли я услышала вас, вы опасаетесь… и вам кажется перспективным…». Такая обратная связь позволит вам не отреагировать на конфликтогены и в ответ «завестись», но сосредоточившись на содержании, а не форме подачи мыслей оппонента, действительно услышать его, увидеть проблему под другим углом, а возможно и найти новое решение проблемы или идею, которая легла бы в его основание. Главное, в этом случае, не воспринимать оппонента стереотипно («ну, что они знают…», «что важного он может сказать…», «они все равно ничего хорошего не предложат…»). Излагая свою точку зрения важно дать понять, что и его позиция важна. Поэтому свою речь перспективно заканчивать вопросом («Что же на самом деле произошло?», «С вами все в порядке?» «Может я что-то не понял?»)

На этом этапе важно устранить суждения, ущемляющие достоинство собеседников, (покровительствующие, иронические замечания, превосходство или пренебрежение) даже если вам кажется, что их демонстрация — достойный ответ на провокации оппонента. Важно стремитесь к уважительной манере разговора. Особую ценность приобретают фразы: «Прошу извинить», «Буду очень признателен», «Если это вас не затруднит». Они препятствуют формированию у оппонента внутреннего сопротивления, снимают отрицательные эмоции, и тем самым делают его более открытым к сути вашего диалога. Помните, применение силы, давления задает мотивацию на сопротивление ей!

Человек перестает чувствовать себя в безопасности, если он уверен, что его не уважают или если он считает, что вам безразличны его цели.

Такой подход к работе с эмоциями участника конфликта позволит не только вам прояснить его позицию, но и ему успокоится, «разрядившись». Тем самым открывая возможности к рационализации конфликта. Высокую значимость приобретает способность участника к его анализу, понимание динамики конфликта, того факта, что конфликт есть живое образование и осмысление проблемы участниками может идти по-разному и с разной скоростью. К примеру, если в конфликте возникает угроза групповым интересам («собачникам», «курильщикам», «недавно переехавшим», «жильцам из последнего подъезда» и т. д.) важно понимать, что участники конфликта не всегда могут оценить ее сразу, но могут переоценивать по ходу конфликта.

Важно, чтобы каждая из сторон конфликта признала наличие проблемы и конфликта и сформулировала ее как значимую для обоих сторон. Это настраивает на реальную оценку ситуации.

В случае, если мы имеем дело с группой недовольных и эмоционально ведущих себя конфликтантов, то для конструктивности коммуникации важно содействовать организованности сторон, даже если это ваши оппоненты. Прежде чем определиться с кем

вести диалог, перспективно понаблюдать, есть ли в группе лидеры, способные контролировать сторонников. Важно установить правила коммуникации и твердо их придерживаться, при этом сохраняя за всеми участниками право на позицию и возможность общаться напрямую. Кроме того, обсуждение процедур, правил протекания конфликта, позволит наработать первые практики договоренностей

Но как быть, если проблема, заявляемая участниками глобальна и, с вашей точки зрения, не может быть реализована в силу отсутствия ресурсов, норм, полномочий? Как быть, если недовольные жители требуют немедленно начать капитальный ремонт общественных зон, перераспределить и перезонировать двор так, чтобы всем владельцам автомобилей нашлось место для парковки, немедленно сменить управляющую компанию?

Здесь, в случае, если все участники диалога признают наличие реальных проблем, важно зафиксировать общность целей, но при этом можно попробовать фрагментировать заявленную цель. Вместо одной большой цели попробовать сформулировать много маленьких последовательных задач, которые в перспективе приведут к достижению желаемой цели. В этом случае сохраняется возможность и «отложенных решений» по тем аспектам проблемы, которые в настоящее время реализованы быть не могут.

Как может выглядеть общая логика конфликтных переговоров показано в *табл. 1*.

В ходе конфликта важно понять, где лежат глубинные интересы конфликта и каков

Таблица 1 — Последовательность конфликтных переговоров

Что делать	**Как себя вести**
Договориться о правилах.	Сохранять нейтральность, не оценивать, но показывать, что видите чувства и переживания.
Дать высказать свою версию истории.	Если диалог идет: отойти на второй план.
Дать «выпустить эмоции».	Признать право на эмоции, но не на оскорбления, оценки.
Фиксация состояния: имущества, документации.	Уметь молчать (паузы, неторопливый стиль беседы).
Определиться, что будем обсуждать.	Не «растекаться» по проблемам, обсуждать то, что договорились обсудить.
Обсуждать конкретно по вопросам (делить на маленькие вопросы).	Мы-выход. Апеллировать к общим интересам.
Проанализировать естественные последствия, которые значимы для собеседника.	Фиксировать внимание на долгосрочных преимуществах.
Закончить договором, даже если не все вопросы решили с детализацией взаимных действий, ответственности.	Вспомнить о скрытых жертвах (кто пострадал). Помнить, что поиск «истины» не приведет ни к каким результатам.
Сохранить возможность отложенных решений.	Показать, как его интересы могут быть реализованы через ваш план действий. В случае отсутствия договоренностей оформление протокола разногласий, образец в надзорные органы.

Таблица 2 — Особенности восприятия проблемы и поведения в конфликте людей с низкой и высокой значимостью этнической культуры.

Низкая значимость	**Высокая значимость**
Причины конфликтов играют решающую роль.	Причины конфликтов сильнее переживаются.
Проблемы развиваются, когда нарушаются ожидания, интересы.	Сильнее реагируют, когда коллективные или культурные ожидания нарушаются.
Особое значение придается справедливости вознаграждения & наказания.	Решение следует принимать с учетом мнений всей группы, дать каждому высказаться, чтобы сохранить лицо.
Прямой, конфронтационный стиль в конфликте. Сильнее показывают чувства, такие как неудовлетворенность.	Предпочитают уклоняться, избегающий стиль конфликтов, но могут действовать через вмешательство третьей партии в конфликте.
Больше стремятся к доминированию, чем к компромиссу.	Сдержанны в показе чувства.
Управляя конфликтами, склонны апеллировать к фактам как к «объективной» информации.	Склонны подчеркнуть эмоции, «субъективны», ориентированы на интуитивное управление конфликтами.

спектр интересов сторон. Вполне может случиться, что, предлагая соседям идеальные способы и инструменты решения проблемы, вы наткнетесь на сопротивление только потому, что несколько дней назад вы оставили мусор с опасной близи от квартиры соседей.

Больше шансов достигнуть договоренностей, если перед голосованием вы сможете сформировать образ того, к чему идем и чего хотим получить. Можно прямо задавать вопросы, что мы хотим получить? Как оно должно выглядеть? Что мы хотим, чтобы у нас было?

Далее представлена последовательность работы с двумя проблемами, часто выступающими предметом конфликта.

В ходе работы над конфликтом необходимо обращать внимание и на те нормы культуры к которым апеллирует ваш собеседник. Если человек часто упоминает, ссылается на свою культуру (этническую, религиозную, профессиональную), правила, традиции, носит на себе ее символы, важно понимать, она для него важна и он будет острее реагировать на то, что считает для нее угрозой или унижением (*см. табл. 2*).

В этнически окрашенном конфликте важно наблюдение и активное слушание стороны конфликта, признание и уважение этнических особенностей оппонента, совместный диалог при поддержании баланса сил. Здесь важно использовать сам процесс обсуждения для поиска решения, при этом выделив пространство для обсуждения неразрешимых различий, зафиксировать их, поскольку особую важность здесь сохраняет поддержание ощущения продвижения в решении проблемы.

Существенное продвижение в работе с такими конфликтами может быть обеспечено за счет обращения к недирективному посредничеству, то есть к профессиональному посреднику, авторитетному жителю или одному из уважаемых представителей диаспоры, который референтен для участников и может помочь вам в налаживании диалога со своими соотечественниками. Поэтому хорошо, если таких людей вы будете выделять и выстраивать с ними отношения заранее, не дожидаясь открытых конфликтов, но ориентируясь на налаживание контактов с представителями этнических групп, проживающих на общей территории.

Ирина Анатольевна Скалабан,
д-р. социол. наук., профессор
Новосибирского государственного
технического университета
Август, 2019 г.

ИЗ ОПЫТА ПАРТНЕРСКИХ СВЯЗЕЙ ТОС:

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «СПОРТИВНЫЙ ГОРОД» С ОРГАНАМИ ТОС В СОЗДАНИИ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СПОРТИВНО-МАССОВОЙ И ОЗДОРОВИТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ С НАСЕЛЕНИЕМ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

Утверждение культуры здоровья по месту жительства — та задача, которую ставят перед собой органы ТОС. Она рассчитана на длительный период, работы, но к настоящему времени можно уже говорить о сложившихся системных отношениях ТОС с муниципальным учреждением «Спортивный город».

Совместная деятельность направлена на укрепление добрососедских отношений.

Формирование физической культуры у каждого жителя — задача непростая. Советы ТОС начали работу с детей и подростков. Именно они являются тем связующим звеном, которое может возродить семейные традиции, традиции массовой физической культуры, привлечь молодежь к активной общественной жизни.

Учитывая, что за последние десятилетия произошло некоторое ухудшение здоровья детей, развитие спортивно-массовой работы по месту жительства может явиться тем неиспользованным ресурсом, который помогает решать проблемы формирования здорового образа жизни подрастающего поколения, проблемы занятости и досуга, что способствует сплочению семьи, так как спорт по месту жительства — это спорт для всей семьи.

Все мероприятия, проводимые органами ТОС на микрорайонах, включены в календарный план МБУ «Спортивный город». В течение 2018 года совместно осуществлено 2140 физкультурно-оздоровительных мероприятий по месту жительства, с охватом более 64000 человек. Инструкторами по спорту проведено более 18000 занятий физкультурно-спортивной направленности в 135 группах, в которых систематически занимаются физической культурой и спортом более 2900 человек.

Анализ результатов деятельности муниципального учреждения «Спортивный город» показывает, что сложилась устойчивая динамика роста как числа физкультурно-массовых мероприятий, проводимых во взаимодействии с ТОС, так и количества жителей, принимавших в них участие.

Муниципальное учреждение «Спортивный город» осуществляет системный подход в планировании, подготовке и проведении физкультурно-массовых мероприятий.

Наиболее массовыми комплексными физкультурно-спортивными мероприятиями, ежегодно организуемыми учреждением, являются летняя и зимняя Спартакиады среди команд органов территориального общественного самоуправления «Новосибирский двор — спортивный двор», в программу которых входят наиболее доступные виды спорта: футбол, волейбол, стритбол, настольный теннис, виды легкой атлетики, лыжные дисциплины и др.

В летний период инструкторы по спорту закрепляются за трудовыми отрядами детей и подростков, которые организуются органами ТОС по месту жительства для организации спортивно-массовой, оздоровительной работы. Оздоровительные занятия и соревнования с детьми и подростками проходят на дворовых спортивных площадках. Итог — городской слет летних трудовых отрядов в форме Спартакиады по различным видам спорта.

Вся многоплановая работа МБУ «Спортивный город» строится, прежде всего, в тесном взаимодействии, с активом ТОС: прием инструктора по спорту для работы в микрорайоне осуществляется только по письменному ходатайству председателя совета ТОС после встречи, беседы, а порой и испытательного срока; с председателем совета ТОС инструктор согласовывает план работы на месяц и отчет о проведенных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятиях; большинство председателей совета ТОС и актива понимают важность работы по привлечению жителей микрорайонов к занятиям физической культурой и спортом.

Особое внимание уделяется спортивной работе с детьми и подростками, состоящими на профилактическом учете в комиссиях по делам несовершеннолетних. К занятиям физической культурой и спортом удалось привлечь 611 таких подростков в 2018 году.

МБУ «Спортивный город» учитывает растущий интерес людей преклонного возраста к занятиям физической культурой: совместно с отделом по взаимодействию с органами ТОС мэрии и администрациями районов города, создало 16 физкультурно-оздоровительных групп, в которых занимаются более 700 жителей города Новосибирска старше 55 лет. Для них введены такие традиции, как подведение итогов зимних занятий в группах здоровья в рамках большого красочного спортивного праздника «Здоровая молодость третьего возраста», который традиционно проходит в апреле. В нем принимают участие более 150 участников в возрасте от 55 до 80 лет.

За счет городского бюджета построены универсальные дворовые площадки с искусственным покрытием на дворовых территориях, которые стали центром физкультурно-массовой работы по месту жительства. Это свидетельствует о большом внимании и поддержке городской властью тех направлений деятельности, которые связаны с развитием физкультурного движения в Новосибирске.

Благодаря созданию единого спортивного пространства у дворовых видов спорта создается современная спортивная инфраструктура. Этот проект направлен на становление ценностного отношения к здоровью и здоровому образу жизни, на формирование навыков сохранения и укрепления здоровья, развития дворового хоккея, футбола и других видов спорта, увеличению доли занимающихся физической культурой и спортом под руководством инструкторов по спорту и общественных спортивных наставников.

Важно отметить, что сложился комплекс взаимодействия между инструкторами МБУ «Споортивный город» и советами ТОС по месту жительства в осуществлении физкультурно-оздоровительной работы с населением.

Елена Игоревна Спасских
директор муниципального
бюджетного учреждения
«Спортивный город»

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МУЗЕЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО РАЙОНА С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ САМОУПРАВЛЕНИЯМИ

Сотрудничество Музея Центрального района с ТОС началось с конца 2009 года. В то время музей только начинал свою работу и искал партнеров для интересной творческой работы. Первыми партнерами стали советы ТОС «Новониколаевский», «Весна», которые предложили организовать совместную выставку к 10-летию образования территориальных общественных самоуправлений в Центральном районе. Так родилась идея разработки социально значимого проекта «По страницам истории развития Центрального района. ТОС — нам есть чем гордиться, а Вам?». Вместе мы написали проект, который был поддержан мэрией города Новосибирска и уже в конце 2010 года мы приступили к монтажу выставки на новом оборудовании. Цель нашего проекта заключалась в том, чтобы представить жителям города деятельность активистов ТОС по месту жительства. Мало кто знал, что «дворовые» проблемы — чистота, ухоженность дворов, гармония среди соседей, забота о пожилых людях, ветеранах и инвалидах — это лишь малая доля того, чем занимаются активисты ТОС.

Организация выставки стало отличным поводом познакомиться с работой ТОС поближе.

Особенно хотелось бы подчеркнуть сложившееся тесное сотрудничество с ТОС «Новониколаевский». Почти все дворовые праздники мы проводили вместе: музей писал сценарий, ТОС приглашал гостей, угощал их и поощрял за активное участие в работе.

По сути, уже с 2010 года мы стали одной дружной семьей и многие вопросы решали сообща. В год мы проводили по 5–6 праздников для жителей микрорайона. Какие-то праздники проводились в музее, какие-то на придомовых территориях. Благодаря ТОС, музей приобрел много постоянных друзей, партнёров, посетителей. К нам приходили люди и приносили экспонаты для выставок.

Планируя мероприятия, мы изначально знали, что ТОСовцы нам помогут: мы только начинали разрабатывать какую-либо идею, как ее тут же подхватывали и предлагали помочь. На наши совместные акции и мероприятия приходило много жителей, среди которых было много уважаемых людей, детей, подростков. Например, благодаря ТОС постоянным посетителем и другом музея стал выдающийся танцор балета, народный артист РСФСР Бердышев Анатолий Васильевич, который передал музею большой личный архив документов и фотографий.

Вскоре территория музея стала для некоторых наших совместных мероприятий уже маленькой, и крупные мероприятия мы стали проводить в центре молодежи «Альтаир».

На мой взгляд, наши лучшие мероприятия — это День соседей, День Победы, День защиты детей, День рождения Центрального района. Даже Масленицу мы готовили вместе. Музей «собирал» чучело, писал сценарий, а актив ТОС готовил угощения и собирал гостей.

Благодаря сотрудничеству с ТОС, музей знакомился с выдающимися людьми района. В 2015 году мы заключили со всеми ТОС Центрального района договоры о сотрудничестве. Нас стали приглашать на праздничные мероприятия, где мы проводили викторины, мини-выставки. В свою очередь ТОС приводили к нам детей из трудовых отрядов и детских площадок. У нас появилось множество совместных проектов: «Наш друг — музей» для детей дошкольного и младшего школьного возраста, создание «Электронного архива боевой славы новосибирцев», «Улицы расскажут нам», «Дни воинской славы России», «Выдающиеся жители Новосибирска» и др.

За годы сотрудничества сложился коллектив единомышленников: ТОС района, школа № 54, ресурсный центр, Совет ветеранов, общественные организации. Наше сотрудничество давно уже переросло в дружбу. И пусть у нас в городе будет больше таких организаций-партнеров, которые вместе будут делать Новосибирск добрее, красивее, а значит лучше!

Наталья Викторовна Шкурыгина
директор музея Центрального района
города Новосибирска

ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МОЛОДЁЖНОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДА С ТЕРРИТОРАЛЬНЫМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ САМОУПРАВЛЕНИЯМИ НА ПРИМЕРЕ ПЕРВОМАЙСКОГО РАЙОНА

Сотрудничество и взаимодействие ООО «Меридиан» с ТОС «Первомайский» осуществляется уже более 10 лет. Свою деятельность по месту жительства мы организуем и проводим вместе, помогая и поддерживая друг друга. Между нашими организациями сложились дружеские и партнёрские отношения, заключен договор о сотрудничестве. Мы вместе планируем и обсуждаем совместные мероприятия, рассуждаем об их востребованности и актуальности, распределяем обязанности. При разработке совместного плана работы на 2019 — 2020 год, были приняты во внимание мероприятия, направленные на укрепление связи между поколениями, создание условий для патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодёжи, возрождения ценностей семьи, популяризации здорового образа жизни и организации досуга для всех категорий населения.

Наша совместная работа помогает организовать и провести запланированные

мероприятия и акции на более высоком уровне, с привлечением большего числа участников и максимальной пользой для населения. Поэтому к нам приходят с удовольствием и дети, и молодёжь, и старшее поколение, зная, что будет занимательно и интересно.

За годы сотрудничества были определены самые востребованные мероприятия, которые стали традиционными и проводятся уже на протяжении многих лет: «Гуляй, масленица!», «Для милых дам»; широко празднуется очередные годовщины ВОВ, проводится акция «Георгиевская ленточка», «Письмо солдату». Практикуется посещение ветеранов и тружеников тыла на дому с вручением подарков, сделанных своими руками. Ко Дню защиты детей проводятся игровая программа «Пусть всегда будет солнце», ко Дню соседей — игровая программа «Сосед соседу, руку протяни», мероприятия к Декаде пожилого человека, к Декаде инвалидов, к которым привлекается волонтёры из числа представителей молодёжи, готовых оказать помощь нуждающимся.

Особенно ярко при совместном взаимодействии нашего учреждения, активистов ТОС и средней школы № 140, проводится День первоклассника. На празднике всегда присутствуют все первоклассники микрорайона. Они проходят «Первоклассные испытания» по станциям: «Дорожная», которая знакомит детей с правилами дорожного движения, «Загадкино», «Спортивная», «Музыкальная», «Интеллектуальная» которые требуют от ребят проявить смекалку и сноровку, и они справляются с заданиями на «отлично»!

Объединение усилий даёт результаты и приносит свои плоды. Мы — одна большая дружная команда, которая работает на результат. Нас знают, нас любят, к нам присоединяется всё больше организаций района города для проведения совместных мероприятий и проектов.

Наталья Николаевна Салова,
начальник основного отдела «Меридиан»
МБУ МЦ «Дом молодёжи»

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ В ПРОВЕДЕНИИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА

Вопросы безопасности проживания на территории — наиболее актуальны для активистов ТОС. Взаимодействие органов ТОС с участковыми уполномоченными полиции и инспекторами по делам несовершеннолетних осуществляется по совместным планам работы. Особенно важна работа по профилактике правонарушений в подростковой среде.

Хочется привести некоторые примеры нашей совместной работы.

Участковые уполномоченные опорного пункта № 9 «Первомайский», инспектора ПДН — частые гости во всех органах ТОС района. Совместные приемы граждан, посещение семей, находящихся в тяжелой жизненной ситуации, беседы с детьми «группы риска», участие в мероприятиях создают положительный имидж человека в погонах, оберегает детей от пагубного влияния улицы.

Акции правоохранительной направленности — «Дорожная азбука», (ТОС «Звездный»), «Знаешь ли ты закон?» (ТОС «Березовый»), «Права и обязанности несовершеннолетних» (ТОС «Матвеевский»), «Как себя вести в общественных местах» (ТОС «Прибрежный») — знакомят ребят с законом, учат ответственности за свои поступки.

Советы ТОС принимают участие в заседаниях Комиссии по делам несовершеннолетних, вовлекают в общественную деятельность по месту жительства ребят, состоящих на профилактическом учете. Хорошая форма работы ТОС — создание летних трудовых отрядов по месту жительства, в состав которых входят дети из малоимущих, малообеспеченных семей, а также состоящие на профилактических учетах в ПДН. Дети не только приучаются к труду в ЛТО ТОС, но и совместно с активом ТОС организовывают досуг. Особенно интересно в Первомайском районе проходит спортивный праздник «Папа, Мама, Я — спортивная семья», который объединяет семьи, способствует созданию атмосферы доверия и уважения, что очень важно в работе с детьми и подростками.

Совместно с ОП №9 «Первомайский» активисты ТОС ведут большую работу по антинаркотической профилактике, организуют и проводят рейды по закрашиванию телефонных номеров распространителей наркотических средств, проводят рейды по выявлению дикорастущих наркосодержащих растений, рассказывают жителям о пагубном влиянии наркотиков на жизнь и здоровье людей.

От всей души ОП № 9 «Первомайский» выражает огромную благодарность активистам ТОС за помощь в обеспечении безопасности во время массовых мероприятий, за профилактическую работу по месту жительства, за пропаганду здорового образа жизни.

Ирина Васильевна Лазарева,
майор полиции,
старший инспектор ГПДН ОУУП и ПДН
ОП №9 «Первомайский» Управления
МВД России по городу Новосибирску.

ОБ АВТОРАХ

Полищук Наталья Александровна
заместитель председателя Экспертного совета по развитию ТОС г. Новосибирска

Окончила Новосибирский государственный педагогический институт, Высшую партийную школу. Трудовую деятельность начала в 1969 году преподавателем предметов общественно-политического цикла. Работала в районном и областном органах КПСС, Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», мэрии г. Новосибирска; неоднократно избиралась депутатом районного звена представительной власти. В настоящее время занимается общественной деятельностью, являясь председателем НООО «Социальное партнёрство», членом правления «Союза женщин Новосибирской области».

В проблематику создания и развития системы территориального общественного самоуправления города погружена более двадцати лет.

Бойко Евгений Александрович
член Экспертного совета по развитию ТОС г. Новосибирска

Кандидат политических наук, доцент. С 1973 года преподавал в Новосибирской межобластной Высшей партийной школе. С декабря 1991 года работал директором Сибирского кадрового центра, ректором Сибирской академии государственной службы. В настоящее время директор программ в Сибирском институте управления — филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Имеет большой опыт проведения социально-политических исследований, консультирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Фомичева Ирина Анатольевна
член Экспертного совета по развитию ТОС г. Новосибирска

В 1980 году закончила НЭТИ по специальности «технология машиностроения». С 1972 года работает в конструкторско-технологическом институте научного приборостроения СО РАН в должности ведущего конструктора. Активно участвует в общественной жизни Советского района и города Новосибирска. В 1998 году избрана председателем ТОС «Кирово», стояла у истоков движения ТОС в городе Новосибирске. Более 10 лет возглавляет ассоциацию ТОС в Советском районе. Является заместителем председателя консультативного Совета по территориальному общественному самоуправлению города Новосибирска. Неоднократно представляла опыт Новосибирска на Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Конгрессе муниципальных образований РФ, общественных слушаниях в Государственной Думе РФ по ТОС.

В проблематику создания и развития системы территориального общественного самоуправления города погружена более двадцати лет.

Новокрещёнов Александр Васильевич
профессор кафедры государственного и муниципального управления СИУ РАНХиГС, доктор социологических наук

Окончил в 1972 году Новосибирский институт геодезии и картографии по специальности «Аэрофотогеодезия» (квалификация — инженер-аэрофотогеодезист). Одним из первых в СССР защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата социологических наук (1990 год). В 2003 году защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора социологических наук на тему «Самоорганизация территориальных общностей как основа становления и развития местного самоуправления».

Последние 35 лет деятельности связаны с органами власти: сначала работа, потом — исследование их деятельности, обучение, консультирование, информирование. Предмет моих научных интересов — общая теория социальной самоорганизации и социальное управление. Научный интерес — в исследовании процессов становления и развития местного самоуправления.

Результатом исследований являются монографии и статьи в последние годы.

Скалабан Ирина Анатольевна
Доктор социологических наук, профессор Новосибирского государственного технического университета

Преподаёт в Новосибирском государственном техническом университете, кафедра социальной работы и социальной антропологии, доцент. Эксперт Областной аттестационной комиссии работников организаций и учреждений социального обслуживания населения. Член консультативного совета при Губернаторе Новосибирской области по межнациональным отношениям.

Подготовлено к печати: издательство «Академиздат»
(ООО «Агентство маркетинга инноваций»)
Адрес издательства: 630132 г. Новосибирск, пр-т Димитрова, 7, оф. 514б
Тел. +7 (383) 263 24-88, +7 913 909 90 85
Сайт издательства: academizdat.ru e-mail: knigi@academizdat.ru

Сдано в набор 12.07.2019. Подписано к печати 14.08.2019

Отпечатано в типографии «ИП Малыгин»
Тел. +7 (383) 217-43-46
Сайт типографии: www.alexpress.ru

Формат 60x84/16 Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л 4,67 Тираж 500 экз. Заказ № 321