

DOI 10.35775/PSI.2024.109.9.014

УДК 32.323

М.Р. ЗАЗУЛИНА

кандидат философских наук,
старший научный сотрудник Института философии
и права СО РАН, Россия, г. Новосибирск
E-mail: zamashka@yandex.ru
ORCID 0000-0001-8984-1129

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Территориальное общественное самоуправление (ТОС), является одним из тех институтов политического участия, которые стали предметом пристального внимания со стороны государства. Широкие рамки, установленные законодателем для этого института, привели к тому, что создание ТОС не приобрело единообразного характера. Объединением в ТОС оказываются охвачены абсолютно разные по структуре и по численности группы населения.

В статье рассматриваются особенности становления территориального общественного самоуправления в городских округах Новосибирской области. Для этого исследуется динамика формирования, и осуществляется анализ действующих ТОС с точки зрения территории их образования и охвата ими населения.

Сделан вывод о том, что в Новосибирской области количество созданных ТОС, их размер и время возникновения связаны с численностью населения городского округа: большая численность коррелирует с более высокими показателями по каждому из этих параметров.

Отличительной особенностью Новосибирска является большее число ТОС, а также и их равномерная представленность во всех районах города. ТОС здесь имеют особенно крупные размеры, они формируются на основе целых микрорайонов, включают десятки многоквартирных и сотни частных домов и могут охватывать до нескольких десятков тысяч населения. Большая часть ТОС в городе создана в районах с многоэтажной застройкой, но нередки и смешанные типы ТОС, объединяющие жителей частного и многоэтажного секторов.

В городских округах с меньшей численностью населения (Бердск и Искитим) в ТОС самоорганизуются небольшие группы населения, проживающие на небольших территориях, поэтому, как правило, не происходит смешения частных и многоквартирных жилищных форм в рамках одного ТОС. В частном секторе, объединяются жители нескольких небольших кварталов, которые охватывают от двух до нескольких десятков домов. ТОС в многоэтажных районах сформированы на базе одного-реже двух или трех многоэтажных домов.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, самоорганизация, институт, городской округ, муниципальное образование, Новосибирская область.*

В последние годы институты политического участия становятся предметом пристального внимания со стороны государства. Одним из таких институтов является территориальное общественное самоуправление. Его существование регламентировано Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором данный институт является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Законодатель устанавливает достаточно широкие рамки территориального общественного самоуправления: фактически в эту форму можно облечь население любой территории меньшей, чем территория муниципального образования. Это предоставляет возможности для реализации самых разнообразных стратегий самоорганизации населения. На практике это привело к тому, что создание территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), не приобрело единообразного характера, объединением в ТОС оказываются охвачены абсолютно разные по структуре и по численности локальные сообщества. Это делает актуальным исследование вопросов о том, каким образом население самоорганизуется в ТОС в зависимости от различных региональных и локальных условий.

Цель данной работы – рассмотреть, особенности формирования ТОС в конкретном типе муниципальных образований в определенном Субъекте Федерации. В качестве примера мы рассмотрели опыт организации ТОС в городских округах Новосибирской области.

Для этого будут решены следующие задачи: 1) проанализирована динамика формирования ТОС в городских округах Новосибирской области; 2) проведен анализ действующих ТОС с точки зрения территории их образования и охвата ими населения.

В научной литературе в последние годы появилось достаточное количество работ, посвященных описанию деятельности ТОС в различных регионах и населенных пунктах и различным аспектам этой деятельности. Также отметим, что существуют исследования, посвященные территориальному общественному самоуправлению в Новосибирской области [1; 3; 4]. Однако, эти работы в основном сосредоточены на осмыслении опыта г. Новосибирска, который безусловно является лидером в этой сфере. Также в этих работах не анализируется опыт ТОС с точки зрения территории их формирования и входящих в них групп населения.

Городские округа, наряду с муниципальными округами и муниципальными районами, относятся к муниципальным образованиям верхнего уровня. Как правило это города областного, краевого, республиканского значения, реже поселки городского типа. Они значительно отличаются друг от друга по численности населения и параметрам социально-экономического развития.

В Новосибирской области образовано пять муниципальных образований со статусом городской округ. Самым крупным является, г. Новосибирск,

являющийся областным центром с населением 1635000 человек. Остальные городские округа значительно меньше по численности населения и занимаемой территории (Табл. 1)

Таблица 1. Численность населения в городских округах Новосибирской области на 01.01.2023

Городской округ	Численность населения, чел
г. Новосибирск	1635000
г. Бердск	103000
г. Искитим	57000
г. Обь	31000
пгт Кольцово	21000

Источник: Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Новосибирской области. Статистический бюллетень за 2023 год. Новосибирск. 2023.

Во всех перечисленных муниципальных образованиях процесс самоорганизации населения в ТОС проходил по-разному и имеет разную специфику.

Однозначным лидером в движении ТОС является г. Новосибирск. На 01.01.2024 в Новосибирске зарегистрировано 147 ТОС, актив которых составляет более 25000 человек, территориальное общественное самоуправление существует в каждом из городских районов, и охватывает более 87% территории города [4]. Тот факт, что органы ТОС в равной степени представлены в каждом из городских районов, свидетельствует о распространенности этого института (Табл. 2).

Таблица 2. ТОС в районах г. Новосибирск на 01.01.2024

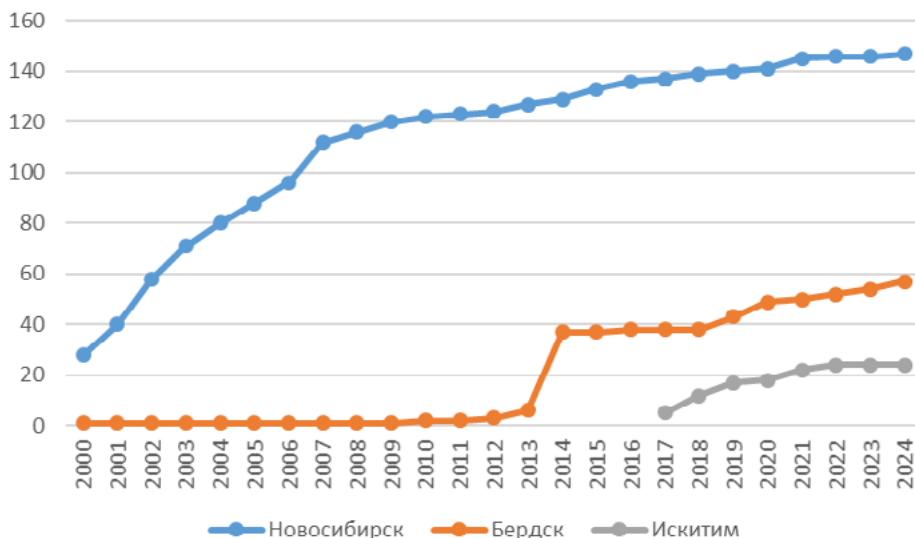
Район	Кол-во ТОС
Дзержинский	13
Железнодорожный	4
Заельцовский	13
Калининский	15
Кировский	24
Ленинский	25

Район	Кол-во ТОС
Октябрьский	19
Первомайский	15
Советский	12
Центральный	7
Всего	147

Источник: Составлено автором по данным сайта Муниципальный портал г. Новосибирска // <http://opendata.novo-sibirsk.ru/pass.aspx?ID=31>.

Динамика формирования ТОС в Новосибирске показывает, что основное количество ТОС было сформировано в первое десятилетие: с 2000 по 2010 было сформировано 122 из 147 действующих ТОС. Замедление процесса создания ТОС в последние годы связано именно с тем, что практически вся городская территория оказалась в сфере действия уже существующих ТОС (График 1).

График 1. Динамика создания ТОС в г. Новосибирск, г. Бердск и г. Искитим



Стоит отметить, что ТОС сильно отличаются по территории и по численности, охваченного населения. Однако при этом все они являются крупными по размеру. С точки зрения территории – это не отдельные кварталы, а целые микрорайоны или отдельные поселки. Численность населения, охватываемого

деятельностью ТОС колеблется от нескольких сотен человек до пары десятков тысяч, но большая часть ТОС представляет собой самоорганизацию нескольких тысяч человек и редко превышает десять тысяч.

С точки зрения городской среды большая часть ТОС расположена на относительно однородных территориях: это городские районы, застроенные многоквартирными домами. Однако нередки случаи, когда ТОС осуществляют деятельность на территориях со смешанной застройкой: в таких случаях в один ТОС входят и многоквартирные и частные дома, причем их соотношение может быть представлено в разных пропорциях.

Также отметим, что характерной чертой Новосибирска, отличающей его от других муниципальных образований области, является наличие развитых специальных структур по работе с ТОС. Это Управление общественных связей мэрии г. Новосибирск, в котором существует Отдел по взаимодействию с органами территориального общественного самоуправления, Консультативный Совет по территориальному общественному самоуправлению города Новосибирска. Эти структуры объединяют представителей администрации, общественных организаций, территориального общественного самоуправления, а также представителей научного сообщества. Благодаря их совместным усилиям удается эффективно осуществлять организационную и научно-методическую поддержку движению ТОС.

Пример формирования ТОС, отличный от Новосибирска по динамике и территориальной специфике, представляет собой г. Бердск (см. График 1). Бердск является вторым по величине населенным пунктом в Новосибирской области, географически расположен недалеко от областного центра, являясь его городом-спутником. В 2024 на территории Бердска осуществляет свою деятельность 49 ТОС, из которых 30 расположены в частном секторе и 19 районах с многоэтажной застройкой.

Первый ТОС был сформирован в 1997 г., однако случаи самоорганизации населения в ТОС в первое десятилетие XX в. не приобрели массовый характер, к концу 2012 г. было организовано всего 6 ТОС. В Бердске создание ТОС имело волнообразный характер. Первая волна пришлась на 2013 г., когда одновременно были образованы 31 ТОС. Вторая волна начинается с 2018 г., с этого времени в ежегодно формируется несколько ТОС. Всего в период после 2012 г. в Бердске было создано 51 ТОС, при этом 20 из них были созданы после 2018 г.

Территориально первые ТОС создавались в частном секторе. Исключение составляет п. Новый, расположенный особняком от остального Бердска и объединяющий частный сектор и многоквартирные дома. Кроме ТОС п. Новый, который относится к смешанному типу, все остальные ТОС относятся к одной из двух категорий: созданные в частном секторе и созданные в многоквартирных домах. Начиная с 2013 г., ТОС активно формируются и там, и там.

Бердские ТОС не расположены равномерно по всему городу, а локализованы в отдельных районах. Кроме этого, все ТОС (за единичными исключениями) достаточно компактны по численности населения и по занимаемой территории.

В ТОС объединяются жители частных домов, расположенных в пределах одного или нескольких небольших кварталов, если речь идет о частном секторе, или одного, реже – нескольких многоквартирных домов, объединенных общей инфраструктурой. В частном секторе величина ТОС колеблется от 6 до 240 домохозяйств, при этом 15 из них включают менее 20 домохозяйств. В районах с многоэтажной застройкой, преобладают ТОС которые, созданные жителями одного МКД. Это могут быть как старые ветхие дома, построенные в советское время (часть ТОС, созданных в МКД, была расформирована в связи со сносом домов и расселением жильцов), так и современные многоэтажки. Соответственно, различается и количество расположенных в них квартир с проживающим населением, оно составляет от 16 до 301 домохозяйств.

В любом случае, даже самые крупные по бердским меркам ТОС насчитывают порядка нескольких сотен человек и не дотягивают по размерам до ТОС Новосибирска.

В г. Искитим к началу 2024 г. было зарегистрировано 24 территориальных общественных самоуправления. Процесс формирования ТОС здесь начался позднее, чем в Новосибирске или в Бердске: первые ТОС были зарегистрированы в 2017 г. Волна формирования ТОС развернулась в 2017-2019 гг. (см. График 1).

Характерным для Искитима можно считать то, что процесс создания ТОС изначально проходил в основном в районах с многоквартирной застройкой. Именно ТОС, созданные на основе МКД, преобладают среди общего числа ТОС, таких 16. В частном секторе создано 7 ТОС и один ТОС можно отнести к смешанному типу.

Почти все ТОС территориально и с точки зрения численности населения представляют собой достаточно компактные образования. В частном секторе преобладают ТОС, включающие в себя от 17 до 217 домохозяйств, расположенных на территории нескольких кварталов.

Среди ТОС, созданных в районах с многоэтажной застройкой, преобладают такие, в которых самоорганизация жителей происходила на базе одного дома, таких ТОС 12. Фактически, подобный тип ТОС является преобладающим в данном городском округе, составляя половину от всех ТОС.

В г. Обь и в поселке городского типа Кольцово процесс формирования ТОС пока не получил широкого распространения, и это не дает возможности выделить какие-либо особенности в самоорганизации населения в данных городских округах. Формирование ТОС здесь началось в 2018 г. на данный момент в Оби созданы 5 ТОС, а в Кольцово – 2. Все ТОС относятся к абсолютно различным типам, функционируя либо на территории частного сектора, либо в районах с многоэтажной застройкой.

Пример ТОС в городских округах Новосибирской области показывает, что в современной России формирование ТОС имеет не только выраженную региональную, но и локальную специфику. Даже в муниципальных образованиях одного типа, расположенных на территории одного субъекта Федерации, территориальное общественное самоуправление имеет различную динамику

развития, также оказываются различны и группы населения, самоорганизующиеся в ТОС.

В случае Новосибирской области количество созданных ТОС, охват ими населения и время возникновения этого института оказалось связано с численностью населенного пункта: большая численность коррелирует с более высокими показателями по каждому из этих параметров. Работает ли это правило в других регионах РФ – представляет, по нашему мнению, несомненный исследовательский интерес.

В Новосибирске пик формирования ТОС приходится на первое десятилетие нашего века, в Бердске – на второе. В остальных городских округах волна формирования ТОС приходится на 2017-2019 гг. и является результатом изменения государственной политики в отношении этого института.

Отличительной особенностью Новосибирска является не только большее число ТОС, но и их равномерная представленность во всех районах города. ТОС здесь имеют особенно крупные размеры, они формируются на основе целых микрорайонов, включают десятки многоквартирных и сотни частных домов и могут охватывать до нескольких десятков тысяч населения. Большая часть ТОС в городе создана в районах с многоэтажной застройкой, что естественно для крупного мегаполиса, но нередки и смешанные типы ТОС, объединяющие жителей частного и многоэтажного секторов.

В городских округах с меньшей численностью населения (Бердск и Искитим) ТОС формируются на совершенно другой основе. Здесь самоорганизуются небольшие группы населения, проживающие на небольших территориях, поэтому не происходит смешения частных и многоквартирных жилищных форм в рамках одного ТОС. При этом в Бердске преобладают ТОС, созданные в частном секторе, а в Искитиме – в районах с многоэтажной застройкой.

Кроме этого, территориальное общественное самоуправление, как правило, локализовано в конкретных районах. Это говорит о том, что процесс образования ТОС является в значительной степени стихийным, большую роль в нем играет фактор успешного опыта соседей и возможность его повторения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Зеленцов В.В. Государственная и муниципальная поддержка территориального общественного самоуправления в Новосибирской области / В.В. Зеленцов, О.С. Зеленцова // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2017. Т. 6. № 2.
2. Новокрещенов А.В. Развитие городской территории и территориальное общественное самоуправление // Власть и управление на Востоке России. 2020. № 3 (92). DOI: 10.22394/1818-4049-2020-92-3-153-160.
3. Полищук Н.А. От концепции к стратегии: инновационные пути развития территориального общественного самоуправления в Новосибирске до 2030 года // Проблемы и механизмы развития территориального общественного

самоуправления: научно-методическое периодическое издание.
Новосибирск: Академиздат, 2019. Вып. 3.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 08.10.2003. No 202.

M.R. ZAZULINA

Candidate of Science (Philosophy),
Senior Research Officer of Institute of Philosophy and Law
(Siberian Branch of Russian Academy of Sciences,
Novosibirsk, Russia)

FEATURES OF THE FORMATION OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN URBAN DISTRICTS (ON THE EXAMPLE OF THE NOVOSIBIRSK REGION)

Territorial public self-government (TPSG) is one of those institutions of political participation that have become the subject of close attention from the state. The broad framework established by the legislator for this institution has led to the fact that the creation of TPSG has not acquired a uniform character. The integration into the TPSG covers absolutely different groups of the population in structure and size.

The article examines the features of the formation of territorial public self-government in urban districts of the Novosibirsk region. For this purpose, the dynamics of formation are studied, and an analysis of existing TPSG is carried out in terms of the territory of their formation and their population coverage.

It is concluded that in the Novosibirsk region, the number of TPSG created, their size and time of occurrence are related to the population of the urban district: a large number correlates with higher indicators for each of these parameters.

A distinctive feature of Novosibirsk is the greater number of TPSG, as well as their uniform representation in all districts of the city. TPSG here are especially large in size, they are formed on the basis of entire subdivision, include dozens of apartment buildings and hundreds of private houses and can cover up to several tens of thousands of people. Most of the TPSG in the city is created in areas with apartment buildings buildings, but mixed types of TPSG are also common, uniting residents of the private and multi-storey sectors.

In urban districts with a smaller population (Berdsk and Iskitim), small groups of people living in small areas self-organize in TPSG, so there is no mixing of private and multi-storey housing forms within one TPSG. In the private sector, residents of several small neighborhoods unite. They unite from two to several dozen houses. TPSG in multi-story areas are formed on the basis of one, or at least two or three multi-storey buildings.

Key words: territorial public self-government, self-organization, institute, urban district, municipality, Novosibirsk region.