

УДК 352.9

**ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ, ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ
PROBLEM ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE
INSTITUTE OF REGIONAL PUBLIC SELF GOVERNMENT IN RUSSIA,
POSSIBLE SOLUTION APPROACH**

МАЛИКОВ Т.М., аспирант, Университет управления «ТИСБИ»

Тел.: 8(950)328-65-44

E-mail: tm123iron@mail.ru

*MALIKOV T., a post-graduate student, Management Chair, the University of
Management «TISBI»*

Tel.: 8(950)328-65-44

E-mail: tm123iron@mail.ru

Аннотация

На протяжении десятилетий Советской власти, функционирования административно-командной системы принципы самоуправления отвергались. Современная Россия активно ведет поиск форм и методов разумного соединения интересов государства и его территориальных сообществ. Граждане, получив по Конституции целый ряд прав и свобод, так и не сумели до настоящего времени ими воспользоваться в полной мере. Сделан вывод о том, что развитие системы конструктивного взаимодействия населения и органов местного самоуправления, формирование условий для внедрения общественных инициатив в практику управления муниципальным образованием невозможны без создания и системного развития территориального общественного самоуправления. На территориальное общественное самоуправление в нашей стране возлагаются большие надежды, поскольку именно эта форма участия населения в решении вопросов местного значения в состоянии охватить весь спектр проблем, возникающих на местном уровне.

Abstract

For decades principles of self-government were rejected by the Soviet government, with its administrative-command system. Modern Russia is actively searching new forms and methods of rational combination of interests of the state and its local communities. Citizens having received according to Constitution a number of rights and freedoms have not been able so far to use them to the fullest. It is concluded that the development of constructive cooperation of population with local authorities, inducement of conditions for the implementation of community initiatives

in the municipal education management is impossible without the creation and development of the system of territorial public self-government. Great expectations are put on regional self-government in this country, as it is exactly this form of public participation in addressing local issues which is able to comprehend the entire spectrum of problems at the local level.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление (ТОС), самоорганизация граждан, местное самоуправление, муниципальное образование, местное сообщество, гражданское общество, органы местного самоуправления.*

Key words: *regional self-government (RSG), self-organization of citizens, local government, municipality, local community, civil society, self-governing authorities.*

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) представляет собой социальную практику самостоятельного и под свою ответственность осуществления населением собственных инициатив по вопросам местного значения. В ее основе лежат процессы самоорганизации граждан по месту жительства.

Явление самоорганизации граждан по месту жительства для решения тех или иных вопросов местного значения в России не новое. Однако история оформления и развития такой самоорганизации в институт «территориальное общественное самоуправление» достаточно молода и тесно связана с развитием концепции местного самоуправления.

Характерной особенностью литературы о ТОС является отсутствие систематизированного социологического освещения проблем институционализации гражданского общества. Для научной литературы характерны неопределенность предметного поля территориального общественного самоуправления, понятийного аппарата и фрагментарность пилотажных эмпирических исследований. В основном это обобщение практического опыта, литература носит характер педагогической и политической публицистики, методических рекомендаций для энтузиастов самоуправления.

В работах В.А. Александрова и Н.Н. Покровского, К.А. Анкушевой, Н.А. Балюк, П.Кириян, Н.А. Миненко, А.И. Куприянова, В.М. Кружинова, Н.М. Пашкова, В.Е. Зубова, А.Храмцова представлено исследование опыта общинного самоуправления в России и на территории Сибири в том числе, которое является исторической основой территориального общественного самоуправления.

Проблематика изучения форм участия и вовлечения населения в процессы местного самоуправления активно изучается современными авторами и является содержанием таких законодательных актов, как Конституция Российской Федерации и Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Большой вклад в осмысление действующих нормативных актов и их правоприменительной практики в сфере участия населения в местном самоуправлении и развитии института ТОС внесли ученые-юристы, работы которых построены на анализе законодательных норм и поиске оптимальных путей и способов их реализации. В контексте темы данной статьи можно отметить труды: С.А. Авакьяна, О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева, И.В. Выдрина, Н.В. Постового, Р.В. Бабуна, В.Г. Игнатова, В.А. Баранчикова.

Актуальность повышения роли местных сообществ и создаваемых ими организаций в управлении делами муниципальных образований отражена в работах Д.А. Левчик, Г.Ю. Ветрова, Е.А. Абросимовой и В.Н. Якимец, Е.Б. Веприковой и др. Данные ученые представляют неправительственные организации, изучающие процессы местного самоуправления (Московский общественный научный фонд (МОНФ), Фонд «Институт экономики города» (Москва)).

Вопросы, связанные с формированием новых подходов управления муниципальными образованиями, а также вопросы моделирования социальных процессов на местном уровне и значение в их реализации социально активных местных сообществ отражены в трудах В.Б. Зотова и З.М. Макашевой, С.М. Киричука, К.Г. Барбаковой, О.М. Барбакова, Н.А. Костко, А.С. Гаврина, А.В. Дюк, А.Н. Силина, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветковой. Изучение организации ТОС, его места и значения в системе местного самоуправления, а также перспектив его развития представлено в работах А.А. Гордиенко, В.Н. Бондаря, Н.А. Желтуховой, Г.И. Грибановой, Е.А. Демьянова, А.А. Васильева.

Становление и развитие институтов гражданского общества в России, в том числе и ТОС, проходят медленно и неравномерно и зависят от целого комплекса взаимосвязанных факторов. К основным причинам или факторам, на наш взгляд, относятся:

- несовершенство законодательной базы территориального общественного самоуправления;
- низкая гражданская активность населения, недостаточная информированность населения в вопросах ТОС;
- недостаточная материальная и финансовая база для полноценного функционирования данного звена местного самоуправления;
- отсутствие налаженного механизма взаимодействия органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления, СМИ, бизнес-структурами и между собой;
- дефицит квалифицированных кадров в органах ТОС;
- недостаточное использование зарубежного опыта в формировании и функционировании институтов гражданского общества.

Мы предложили комплекс мер для формирования условий для полноценного развития института ТОС в нашей стране. Для того чтобы

функционирование институтов ТОС в России было адекватно политической и экономической ситуации в стране, необходимы разработка федеральных и региональных программ по развитию института ТОС и дальнейшая их реализация на уровне регионов и муниципальных образований. Целью данных программ будет формирование необходимых условий для становления и развития ТОС с учетом региональных и местных особенностей.

Кроме того, необходимо привести уставы органов территориального общественного самоуправления в соответствие с федеральным и региональным законодательством.

Процедура создания ТОС, установленная федеральным законодательством, по объективным причинам представляет определенные трудности в ее реализации для населения. Ситуацию усугубляет традиционно низкая активность населения в самоорганизации для решения вопросов местного значения.

Исходя из этого перед представительными органами и администрациями поселений совместно с администрациями муниципальных районов, а также органами местного самоуправления городских округов стоят следующие основные задачи:

- после проведения разъяснительной работы среди населения необходимо разработать и обеспечить принятие представительными органами решений об утверждении порядка регистрации уставов территориального общественного самоуправления, примерных уставов ТОС, а также определить сотрудника местной администрации, ответственного за регистрацию уставов и подготовку необходимых документов для регистрации ТОС;

- обеспечить проведение учредительных собраний граждан (или конференций делегатов), утверждение и надлежащее оформление учредительных документов (протокола собрания (конференции), устава ТОС и избрания органов территориального общественного самоуправления и их руководителей;

- администрациям поселений также необходимо обеспечить своевременную регистрацию уставов ТОС, в то время как представительным органам целесообразно обеспечить проверку принятых Положений о территориальном общественном самоуправлении на предмет содержания в них норм о возложении на местную администрацию полномочий по регистрации уставов ТОС; в случае необходимости, внести соответствующие изменения;

- обеспечить информирование населения о дате, времени, месте проведения учредительных собраний граждан (конференций делегатов);

- после проведения учредительных собраний представительным органам обеспечить принятие решений об утверждении границ осуществления территориального общественного самоуправления, а местным администрациям в случае, если уставами ТОС будет предусмотрено наделение их правами

юридических лиц, оказать содействие их руководителям в государственной регистрации.

Следующая рекомендация - создать материальную и финансовую базу для полноценного функционирования института ТОС. Финансовые возможности бюджетов муниципальных образований очень ограничены, соответственно, необходимо использовать альтернативные источники. Дополнительные возможности органам ТОС дает возможность регистрации ТОС в форме юридического лица, предоставленная законодательством. Это, в свою очередь, открывает возможности занятия предпринимательской деятельности, средства от которой пойдут на реализацию уставных целей. Следующим источником, который не получил должного развития, являются конкурсы на предоставление муниципальных грантов. Именно на этот источник финансирования на сегодняшний день возлагаются большие надежды. Кроме того, есть возможность привлечения средств предприятий, учреждений, работающих на территории региона, муниципалитета.

Поддержку органов ТОС следует осуществлять на всех этапах их работы. На этапе организации органов ТОС необходимо создать минимальные условия для их функционирования: помещения, мебель, компьютерная и оргтехника.

Дальнейшую поддержку развития территориального общественного самоуправления целесообразно осуществлять за счет субсидий, предоставляемых в рамках принятых федеральных и региональных целевых программ.

Далее необходимо уточнить и расширить формы взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления, определить основные принципы наделения ТОС отдельными полномочиями органов местного самоуправления. В законе не определены формы взаимоотношений органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления, за исключением того, что последние могут вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, а ведь перечень возможных форм шире. Например, органы местного самоуправления могут передавать отдельные полномочия органам ТОС, могут принимать решения по согласованию с органами ТОС и т.д. Так, органы ТОС самостоятельно могут организовывать культурные, спортивные мероприятия, осуществлять контроль над деятельностью ЖЭУ, РЭУ. При решении финансово-материальных проблем у органов ТОС будут возможности и для реализации таких направлений в работе, как экологический контроль, организация экономического и юридического консультирования, борьба с наркоманией.

Кроме того, необходимо наладить механизмы взаимодействия органов территориального общественного самоуправления с малым и средним бизнесом, с предприятиями, которые находятся на территории муниципального образования. Огромную роль в этом играют СМИ, которые еще не уделяют должного внимания территориальному общественному самоуправлению.

Информированность органов ТОС друг о друге очень низкая, целесообразно создание Интернет-портала, где органы ТОС могли бы обмениваться опытом, содержалась бы информация о практике создания ТОСов, проблемных аспектах, положительных примерах их функционирования.

Сложности процедур, регламентирующих процессы создания и функционирования органов ТОС, подтверждают, что законодателем как федерального, так и регионального уровней совершенно не был учтен тот факт, что большинство людей, которые принимают участие в ТОС, - это люди преклонного возраста, люди, не имеющие нужной квалификации в решении проблем.

Необходимо пополнить дефицит не только в квалифицированных, но и в активных и мобильных кадрах в органах ТОС. Целесообразно привлечение молодых людей, которые способны внести изменения и достичь поставленных целей. На сегодняшний день нет проблемы нехватки квалифицированных специалистов, которые могли бы заниматься вопросами местного самоуправления, есть проблема в том, что интересы территорий, на которых они проживают, не превалируют в их шкале ценностей. Для их привлечения к самоуправлению необходимы экономические стимулы, а также практическая значимость тех проблем, которые необходимо решать.

Для развития данного института в нашей стране интересен зарубежный опыт. Структуры, сходные по своей природе с нашим территориальным общественным самоуправлением, есть и за рубежом.

В Шотландии успешно функционируют общинные советы. По закону у них нет права на собственный источник доходов, однако они могут получать от местных властей финансовую помощь и субсидии на различные проекты. Основная функция таких советов - это выяснение, координация и передача властям различного уровня коллективного мнения данной общины по вопросам местного значения. Кроме того, они имеют право принимать меры, необходимые, по их мнению, для защиты интересов общины.

Механизм разделения компетенции между муниципальными уровнями управления (община - район) и одновременно формирующей естественные горизонтальные (хозяйственные) связи между общинами успешно функционирует в Германии. Аналогов в России нет, поэтому представляет особый интерес для изучения.

В Западных странах демократические структуры гражданского общества представляют реальную силу и на равных ведут диалог с властью, причем не только с административной, но и с властью политической.

На территориальное общественное самоуправление в нашей стране возлагаются большие надежды, поскольку именно эта форма участия населения в решении вопросов местного значения в состоянии охватить весь спектр проблем, возникающих на местном уровне. Анализируя российский и зарубежный опыт формирования местного управления и самоуправления,

можно констатировать, что территориальное общественное самоуправление, являясь одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, закладывает реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью, направленностью на благосостояние как граждан, так и гражданского общества определенной территории, муниципального образования, субъекта Российской Федерации.

Литература:

1. Акименко А.Д. Народ носитель и источник власти: Текст / А.Д. Акименко // Проблемы местного самоуправления. - 2003. - № 3. - С. 93-95.
2. Антонова Н.А. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления: проблемы разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления: Текст / Н.А. Антонова // Закон и право. - 2006. - № 10. - С. 13-16.
3. Бозина Л.Н. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) - орган местного самоуправления: Текст / Л.Н. Бозина // Проблемы местного самоуправления. - 2003. - № 3. - С. 77-79.
4. Васильев А.А. Территориальное общественное самоуправление как социальная общность и организация: Текст / А.А. Васильев // Проблемы местного самоуправления. - 2002. - № 1. - С. 10-40.
5. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление в социологической перспективе: Текст / И.Мерсиянова // Городское управление. - 2003. - № 12. - С. 82-88.
6. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление в социологической перспективе (продолжение): Текст / И.Мерсиянова // Городское управление. - 2004. - № 1. - С. 86-94.
7. Морозова Л.Д. Территориальное общественное самоуправление как реальная демократия населения: Текст / Л.Д. Морозова // «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2008. - № 2. - С. 29-31.

References:

1. Akimenko A. The people as a carrier and a source of power: Text. / Akimenko // Problems of local government. - 2003. - № 3. - P. 93-95.
2. Antonov N. Laws and regulations of local government: the problem of delimiting the powers of public authorities and local self-government: Text / Antonov N. // Law and Order. - 2006. - № 10. - P. 13-16.
3. Bozina L. Regional self-government (RSG), a body of local self-government: Text / Bozina L. // Problems of local government. - 2003. - №. 3. - P. 77-79.
4. Vasiliev A. Regional self-government as a social entity and organization: Text / Vasiliev A. // Problems of local government. - 2002. - № 1. - P. 10-40.

5. Mersiyanova I. Regional public self-government in sociological perspective. / Mersiyanova I. // City Hall. - 2003. - №12. - P. 82-88.
6. Mersiyanova I. Regional public self-government in a sociological perspective (continued): Text / Mersiyanova I. // City Hall. - 2004. - № 1. - P. 86-94.
7. Morozova L. Regional self-government as a real democracy of the population. Text / Morozova L. // «Black holes» in the Russian legislation. - 2008. - № 2. - P. 29-31.