УДК 352 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-4-176-180

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИИ

Овчаренко Роман Константинович доктор социологических наук, доцент, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: alfa999@inbox.ru

Демина Дарья Сергеевна аспирант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54). E-mail: dyomina.urimp2014@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы развития территориального общественного самоуправления в рамках организации деятельности местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление определяется связующим элементом для формирования эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и общества. Приведены примеры успешной реализации местных инициатив. Предложены рекомендации по перспективному развитию территориального общественного самоуправления.

Ключевые слова*: территориальное общественное самоуправление, эффективность, результативность, местные инициативы, перспективное развитие, местное самоуправление.*

Традиции местного самоуправления имеют многовековую историю. Исследователи отмечают, что по своей сути местное самоуправление является общественно-государственным явлением.

В статье 3 части I Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в Страсбурге 15.10.1985 года, под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [1].

Основа местного самоуправления – в реализации гражданских прав населения быть источником местной власти, принимая решения по насущным проблемам жизнедеятельности, неся ответственность за результаты и последствия такой деятельности. Сегодня местное самоуправление определяют как одну из главных составляющих демократического общества, как неотъемлемый принцип организации управления в государстве и как необходимое условие становления гражданского общества.

Местное самоуправление в России, в его текущем состоянии, – молодой институт российской государственности. В сегодняшнем формате оно существует с 1990-х годов и все это время находится в состоянии непрерывного реформирования нововведений и корректировок.

Федеральный закон от 06.03.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) регламентирует процедуры волеизъявления народа, которые обеспечивают деятельность граждан в системе местного самоуправления. Воля народа может быть выражена в двух формах: как непосредственное осуществление местного самоуправления и как участие граждан в осуществлении местного самоуправления. В первом случае, когда речь идет о выборах и референдумах, выражается публично-властный характер местного самоуправления, а во втором – общественный. К сожалению, существуют препятствия по обеспечению подлинного народовластия и волеизъявления. Многие из обозначенных процедур практически не используются из-за неподготовленности к ним населения (например, народная правотворческая инициатива, отзыв депутата) либо используются формально[2].

На наш взгляд наиболее жизнеспособной и перспективной формой властно-общественного взаимодействия на муниципальном уровне является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

ТОС – явление не новое для нашей страны. Институционализация данной формы организации общества корнями уходит к таким практикам местного самоуправления как: собрания горожан на «вече», крестьянские общины и объединения посадских людей, а также более поздний пример – общественные советы и органы самодеятельности советского времени. Известно,

что гарантией успешного развития ТОС является не только инициативное участие граждан в решении повседневных и насущных проблем в территориях, но и всесторонняя поддержка инициатив ТОС органами местного самоуправления.

В августе 2017 г. на заседании Совета по развитию местного самоуправления под председательством Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина обсуждались проблемы и перспективы участия населения в местном самоуправлении. Особое внимание уделено развитию территориального общественного самоуправления и новейшим практикам инициатив на местах.

«В нашем обществе появляется все больше граждан, которые проявляют свою инициативу, мы видим больше добровольческих инициатив, в том числе и на местном уровне. Люди стремятся сделать что-то нужное, полезное. У них немало конструктивных идей, предложений, и главное – есть желание воплотить их в жизнь. Неравнодушное, деятельное отношение людей к проблемам – это огромная ценность и очень хороший резерв, качество нашей работы. Необходимо всемерно поддерживать таких граждан», – призвал участников заседания глава государства. Также он добавил, что для этого имеется целый ряд механизмов. Это и публичные слушания, и территориальное общественное самоуправление, и местные референдумы и другие инструменты [7].

Федеральный закон № 131-ФЗ определил формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем населения [2]. Одной из таких форм стало территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

ТОС – это социальный институт, удовлетворяющий общественные потребности. Г.П. Зинченко определяя природу и специфику социального института, предлагает характеристики, которым должен отвечать любой социальный институт:

-деятельность определенной группы лиц, выполняющих социальные функции;

- организация, удовлетворяющая общественные потребности;

- исполнение социальных ролей, особенно важных для жизни людей[4].

Также современные исследователи сходятся во мнении, что к признакам социального института относятся: наличие определенных установок и образцов поведения, устные и письменные кодексы, идеология.

Следует отметить, что ТОС в основе своей, является объединением людей по удовлетворению общественных потребностей и осуществлению данной деятельности на основе определенных правил и норм, определенных законодательно. Все это убедительно доказывает определение ТОС как социального института.

Институт ТОС, как важнейший элемент системы местного самоуправления, решает первостепенные проблемы граждан: участие в охране правопорядка, содействие в работе с детьми и молодежью, деятельность по благоустройству территорий, взаимодействие с учреждениями жилищно-коммунального хозяйства, а также деятельность по осуществлению гражданского контроля за органами муниципальной власти.

Впервые ТОСы начали образовываться в крупных городах таких как Москва, Хабаровск, Новосибирск. Далее, по мере осознания полезности данного социального института и при поддержке региональных властей ТОСы начали развиваться и в сельской местности (Волгоградская, Кировская, Архангельская, Костромская области, Республика Башкортостан, Бурятия, Коми, Краснодарский край. По данным Минюста на сегодня в Российской Федерации насчитывается 27600 ТОСов.

На местах уже долгое время отрабатываются практики функционирования ТОС. При этом еще остаются регионы, где к ТОС не проявляют нужного интереса и относятся несколько сдержано. Как одна из причин неоднозначного отношения к ТОС – слабое правовое регулирование данной сферы. Существует противоречие между глубоким потенциалом ТОС и его скромным воплощением в законодательстве. На данный момент ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ лишь обозначает возможности функционирования ТОС, но не прослеживается целостная идея. Поэтому в данной ситуации необходимо совершенствовать нормативную базу ТОС [2].

Так, в ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ ТОС определяется как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Такое толкование термина не дает четкого понимания назначения ТОС. Как следствие, граждане зачастую не понимают, что такое ТОС и в чем его основная идея, и поэтому не желают участвовать в его деятельности. ТОС – это люди, которые заинтересованы в безопасности

и благоустроенности жилой среды, это их желание сохранить, приумножить и приукрасить собственную территорию проживания.

Прежде чем говорить о развитии ТОС в территориях, необходимо, чтобы жители, осознали общие интересы и потребности и определили свои возможности по их реализации. Существенная проблема состоит в том, что законодательно не прописаны все виды деятельности, которыми может заниматься ТОС. В законе это описывается очень обще как «осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения» [2], или довольно односторонне – «хозяйственная деятельность по благоустройству территории, иная хозяйственная деятельность, направленная на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан» [2].

В настоящее время ведется работа в данном направлении. Так, по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося в августе этого года, был разработан перечень поручений Правительству Российской Федерации, где указаны меры для внесения в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих: уточнение перечня мероприятий, относящихся к деятельности по благоустройству территорий муниципальных образований; определение правовых основ инициативного бюджетирования; установление особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации и др.[7]

Весьма любопытно рассмотреть опыт реализации ТОС в различных субъектах Российской Федерации.

В Кировской области, начиная с 2014 года, реализуется проект под названием «Народный бюджет». Программа «Народный бюджет» дает жителям реальную возможность поучаствовать в распределении бюджетных средств. Жители области в рамках данного проекта решают именно те проблемы, которые являются первостепенными и нужными. Появляется заинтересованность и требовательность в оценке результатов и качестве выполняемых работ, обеспечивается сохранность и бережное отношение.

Реализация инициативного бюджетирования активизировала диалог власти и населения, усилила гражданскую активность населения Кировской области. Данная практика позволила решать конкретные задачи и качественно реализовывать вопросы местного значения [10].

В Воронежской области зарегистрировано более 1000 органов ТОС. ТОС действует во всех муниципальных образованиях региона. Более 600 органов ТОС зарегистрировано на территории городского округа Воронеж, и более 400 органов ТОС на территории области.

В 2015 году впервые был запущен механизм поддержки местных инициатив. Данная модель поддержки местных инициатив основывается на упрощенной системе финансирования данных инициатив. Органы ТОС сформированы без создания юридических лиц, что существенно исключает издержки, связанные с бухгалтерской и юридической деятельностью. Для участия в конкурсе по поддержке ТОС принимаются инициативные предложения от жителей. Отбираются только те заявки, где будет задействован вклад самих жителей, их инициативы, их труд и ресурсы. В 2016 году из бюджета Воронежской области на поддержку и финансирование общественных инициативных проектов было выделено 60 миллионов рублей. Наблюдается положительная динамика в работе органов ТОС, реализуются новые проекты местных инициатив. Все больше внимания уделяется проектам благоустройства придомовых территорий, скверов, парков, мест рекреации. Постоянно организуется обучение активистов органов ТОС и муниципальных служащих, проводятся обучающие форумы и конкурсы по реализации работы ТОС. В 2016 году также впервые запущен региональный конкурс «Лучшее территориальное общественное самоуправление» в двух номинациях: лучший председатель и лучшая инициатива ТОС [11].

В Ростовской области местное самоуправление осуществляется на территории городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений, образованных в соответствии с Федеральным законом №131‑ФЗ. В регионе 463 муниципальных образования состоят из 12 городских округов, 43 муниципальных районов, 408 поселений, где 391 – сельских и 17 – городских.

В настоящее время органы ТОС созданы в 16 муниципальных образованиях Ростовской области. На территории городских округов создано 209 органов ТОС, на территории муниципальных районов – 143. В работу органов ТОС на территории городских округов вовлечено 160,0 тыс. человек населения, на территории муниципальных районов – 3,5 тыс. человек. На поддержку органов ТОС в бюджетах муниципальных образований и внебюджетных источниках на 2017 год предусмотрено 3,6 млн. рублей [9].

Правительством Ростовской области постоянно ведется работа по развитию ТОС. Разработаны модельные правовые акты, регламентирующие деятельность органов ТОС на территории

муниципальных образований. Указанные модельные акты направлены в муниципальные образования для организации соответствующей работы.

Оказывается методическая помощь представителям органов ТОС и сотрудникам местных администраций по вопросам организации деятельности ТОС. Осуществляется консультирование в правовых основах их деятельности, с тем, чтобы обеспечить их более тесное взаимодействие и эффективность деятельности на подведомственных территориях.

Правительством Российской Федерации учрежден Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика» (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18.08.2016 №815). Целью данного конкурса является проведение системной работы по обнаружению, обобщению и популяризации лучших муниципальных практик и успешного опыта социального партнерства. Данный конкурс обеспечит эффективную «обратную связь» с жителями муниципальных образований, послужит развитию территориального общественного самоуправления и привлечению граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах.

Управлением региональной и муниципальной политики Правительства Ростовской области организовано проведение регионального этапа Всероссийского конкурса «Лучшие муниципальные практики» и областного конкурса на звание «Лучшее поселение Ростовской области». Критерии оценки участников конкурса включают показатели эффективности деятельности органов ТОС.

Регулярно на заседаниях палат Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» рассматриваются вопросы деятельности органов ТОС, проходит обмен опытом в организации системы работы органов ТОС на примере конкретных территорий [9].

В Октябрьском районе Ростовской области действуют 50 органов ТОС (2 в форме НКО). В районе функционирует муниципальный фонд местного развития и поддержки предпринимательства, который осуществляет микрофинансовую деятельность посредством предоставления займов субъектам малого и среднего предпринимательства. Уставом данного фонда предусмотрено, что полученные средства от уплаты процентов за пользование займами направляются в форме грантов на поддержку органов ТОС на условиях софинансирования реализуемых ими проектов. Реализовано 98 местных инициатив в сфере благоустройства (установка детских площадок, строительство уличного освещения, отсыпка дорог, строительство колодцев, замена части водопровода) [9].

В Белокалитвинском районе Ростовской области действуют 9 органов ТОС (1 в форме НКО). В целях развития событийного туризма, изучения и популяризации культурных традиций председателем ТОС в х. Погорелов, который также является руководителем международного социально-этнического центра «Игорево Поле», организована работа местного актива. В результате деятельности органов ТОС: обустроены Дом культуры, парк и сцена, обновлено уличное освещение, переоборудована школа, отреставрирована крепость, построена часовня, 15-й год подряд проводится литературно-фольклорный фестиваль «Каяльские чтения»[9].

ТОС в Ростовской области пока что является одной из недооцененных форм самоорганизации граждан по решению вопросов местного значения и развития местного самоуправления в целом. Наибольший интерес ТОС вызывает в сельских поселениях области. В городах наблюдается незаинтересованность к развитию ТОС. Правительством Ростовской области и органами местного самоуправления осуществляются все меры по развитию и популяризации данного вида организаций.

Учитывая неоднозначную финансовую ситуацию и относительную безынициативность населения, представляется возможным, опираясь на опыт реализации ТОС в Октябрьском районе Ростовской области, выработать уникальную систему поддержки ТОС для всего региона.

ТОС – это эффективный инструмент для улучшения качества жизни людей на территории проживания. Необходимо информировать население о возможности реализации своих потребностей при помощи ТОС.

Благодаря деятельности ТОС выявляются и используются внутренние резервы территории, повышается активность населения [12]. Органы ТОС способны объединять людей с разными взглядами, но с одной общей целью – улучшить среду обитания жителей конкретной территории.

Проанализировав опыт реализации ТОС в некоторых регионах Российской Федерации, нам хотелось бы отметить, что инициативное бюджетирование, реализация местных общественно – полезных проектов и других социальных инициатив будут способствовать развитию муниципальных территорий. Построение диалога населения с муниципальными органами

формирует гражданское согласие, которое по сути своей состоит из гражданского участия, диалога и контроля. Хотелось бы выделить общие рекомендации по перспективному развитию ТОС в Российской Федерации.

Необходимо наладить систему по взаимодействию органов власти областного и муниципального уровня с органами ТОС, для оперативного распространения среди муниципалитетов и органов ТОС информации об изменениях федерального и регионального законодательства по вопросам, затрагивающим деятельность ТОС. Также осуществлять консультирование муниципалитетов и органов ТОС, проводить мониторинг деятельности ТОС и осуществлять конкурсную и грантовую деятельность.

Поддержка реализации и развития ТОС должна быть совокупной, которая должна включать правовые нормы по регулированию деятельности органов ТОС, организационно-методическую, информационно – консультативную, материально-техническую и финансовую поддержку. Также внедрение элемента соревновательности между органами ТОС на муниципальном ли уровне или региональном и федеральном, даст необходимый толчок в развитии и проявлению местных инициатив.

Литература

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS №122 (Страсбург, 15.10.1985).
2. Федеральный закон от 06.03.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М: Изд-во «Проспект», 2016. – 312 с.
4. *Зинченко Г.П.* Местное самоуправление: реформа или ликвидация? Ежегодная международная научно-практическая социологическая конференция «Продолжая Грушина». М., 2013.
5. *Зинченко Г.П.* Социология для менеджеров – Ростов н/Д: «Феникс», 2001. – 352 с.
6. *Овчаренко Р.К.* Взаимодействие населения и органов власти// Современные исследования социальных проблем. 2011. Т.8. № 4.1.
7. Официальный сайт Президента Российской Федерации, URL: http://www.kremlin.ru (дата обращения 06.10.2017);
8. Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления. URL: http://www.vsmsinfo.ru (дата обращения 06.10.2017);
9. Аналитическая информация Правительства Ростовской области (по состоянию на 06.10.2017);
10. Аналитическая информация межрегионального форума по вопросам развития территориального общественного самоуправления (26-29.09.2017г., Воронежская область г. Россошь);
11. Официальный сайт «Территориальное общественное самоуправление Воронежской области», URL: http://tosvrn.ru (дата обращения 06.10.2017).
12. *Чернов С.А., Дайкер А.О.* Инновационная модель регионального социально-экономического развития: аксиоматический подход // Гуманитарий Юга России. 2015. № 3. С. 108–120.

Ovcharenko Roman Konstantinovich, Doctor of Sociological Science, Associate Professor, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail:alfa999@inbox.ru

Demina Daria Sergeevna, postgraduate student, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: dyomina.urimp2014@mail.ru

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF RUSSIA

Abstract

The article considers the problems of territorial public self-government development within the framework of the organization of local self-government. Territorial public self-government is determined by the connecting element of formation of effective interaction of local governments and public. There have been considered the examples of the successful implementation of local initiatives. The authors made recommendations of prospective development of territorial public self-government.

Keywords: *territorial public self-government, effectiveness, performance, local initiatives, prospective development, local government.*