

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ

В.В. Калмыков,
*аспирант Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации*

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) представляет собой комплекс формальных и неформальных принципов, норм, правил, обуславливающих и регулирующих деятельность населения по самостоятельному и под свою ответственность осуществлению собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС целесообразно рассматривать как форму гражданского участия на местном уровне, как социальный институт, систему самоорганизации и сферу реализации интересов населения по обеспечению достойных условий жизни и развития.

Ключевым элементом демократии, важнейшим институтом гражданского общества, фактором политической и социальной жизни населения многих развитых стран является участие граждан в общественной жизни своей страны, местного сообщества.

Общественное участие на локальном уровне в многочисленных муниципальных образованиях (в РФ 24 000 муниципальных образований), по мнению профессора С.А. Авакьяна¹, делает его заметным ресурсом решения местных социальных проблем в условиях ограниченных возможностей решения всех вопросов местного значения органами местного самоуправления.

Таким образом, можно определить ТОС как форму общественного участия и одновременно как сферу общественного участия. ТОС как форма общественного участия, выступает формой индивидуальной или коллективной вовлеченности людей по месту жительства на части территории муниципального образования в самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения.

В СССР на местном уровне функционировало большое количество общественных формирований, которые будучи приближенными к повседневной жизни населения, определялись как общественное самоуправление. В середине 70-х годов они получили название органов общественной самодеятельности. Система организаций общественного самоуправления была достаточно широка и эффективна, она включала сельские, уличные, домовые комитеты, женские советы, добровольные народные дружины, культурно-просветительские учреждения и др.

К 1985 г. в стране функционировало свыше 652,7 тыс. уличных, квартальных, домовых, сельских и поселковых комитетов с числом участников более 3382 тыс. чел., 390 тыс. родительских комитетов школ и детских учреждений, советов при культурно-просветительских и медицинских учреждениях, 850 тыс. добровольных народных дружин, товарищеских судов, добровольных пожарных дружин, охватывающих свыше 18 млн. чел.²

Несмотря на то, что организация общественного самоуправления выполняли большое количество функций и имели достаточный социальный эффект, их деятельность находилась под жестким партийным контролем. Им были присущи серьезные недостатки: формализм и заорганизованность.

В современной России территориальное общественное самоуправление существует с середины 90-х годов XX века. Сегодня ТОС представляет сложившуюся систему формальных и неформальных принципов, норм, правил. Они регулируют деятельность населения по осуществлению своих инициатив самостоятельно и под свою ответственность в решении вопросов местного значения.

Становление ТОС проходило и в настоящее время осуществляется под влиянием определенных факторов³. Среди них:

- политический, представляющий собой политику государства относительно участия населения в местном самоуправлении. политику органов местного самоуправления по содействию развитию общественных инициатив, созданию условий для участия населения в решении вопросов местного значения;
- экономический, заключающийся в развитии форм взаимодействия ТОС и органов власти (государственные и муниципальные заказы, субсидии), организации собственной хозяйственной деятельности;
- правовой фактор, который подразумевает создание юридических условий для деятельности ТОС;
- коммуникативный. Очень важный фактор. Он характеризует среду взаимодействия ТОС с другими социальными институтами: прежде всего с органами МСУ, государственного управления, бизнес-организациями, негосударственными некоммерческими организациями, благотворительными организациями;

– образовательный, включающий подготовку и переподготовку кадров ТОС и др.

В настоящее время актуальным является вопрос о степени вовлеченности населения в территориальное общественное самоуправление

Конгресс муниципальных образований России провел социологическое исследование (2008 г.). Было опрошено более 5 тыс. чел. в 3 тыс. муниципальных образований всех типов из 60 субъектов РФ (статистическая погрешность не превышает 1,7%). Итоги опроса показали низкую активность населения в развитии самоуправления:

- 91% считают, что активная гражданская позиция жителей способствует улучшению социальной ситуации в муниципальном объединении;
- 6% полагают, что активность жителей бесполезна;
- 3% участвует в разных формах самоуправления.

Причинами низкой активности населения, согласно данным социологического опроса, являются:

- неведение в возможность оказывать влияние на принимаемые решения – 63,4%;
- безразличие к общим делам – 39%;
- привычка надеяться на готовое – 78,2%;
- недостаток знаний – 47,5%;
- чрезмерная занятость – 37,8%.

В подавляющем большинстве муниципальных образований социальные практики общественной активности по месту жительства проявляются в проведении субботников, участии в благоустройстве, организации досуга по месту жительства. В этих формах проявляются коллективные формы самоорганизации населения, которые формируют систему территориального общественного самоуправления.

На практике ТОС чаще всего образуется на территории микрорайонов, кварталов, улиц. В домах, в подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС – старшие по домам и по подъездам. Например, по данным мэрии Владимира, в 2010 г. в системе ТОС города действовали 2549 старост, 104 домовых комитета, 198 уличных комитетов, 52 комитета общественного самоуправления.

Основными направлениями работы комитетов самоуправления являются содействие органам социальной защиты, оказание помощи ветеранам, содействие жилищно-коммунальным службам, содействие в организации досуга детей и молодежи и др.

В развитии территориального самоуправления населения в России накопились серьезные проблемы.

1. ТОС представляет собой форму участия населения в местном самоуправлении. Оно предполагает самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением собственных инициатив, если ТОС не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, обеспечивает соответствие своей деятельности только нормами права и должно быть гарантировано от вмешательства извне. Однако на практике данное положение часто искажается, ор-

ганы ТОС ставятся в зависимость от органов МСУ, так как не имеют финансовых ресурсов. Распространено использование финансовых инструментов влияния на ТОС.

2. ТОС определяет себя как посредника между властью и населением, обеспечивающего удовлетворение потребностей населения в системе МСУ. Местные сообщества являются основой территориального общественного самоуправления, социальной основой общественной активности граждан в решении вопросов местного значения. Однако понятие местного сообщества не имеет законодательного определения. Правовая основа ТОС не включает регионального регулирования, что отвечает нормам соответствующего федерального законодательства, но сдерживает развитие ТОС.

3. Основные ресурсные возможности ТОС заключаются в возможности мобилизовать труд добровольцев и денежные пожертвования местных жителей и коммерческих структур. Однако этот вклад не учитывают государственные органы статистики, результаты деятельности самоорганизующихся структур не получают экономической оценки, не учитываются при планировании социально-экономического развития муниципальных образований.

4. Развитие ТОС должно способствовать повышению информированности местных жителей о роли общественного самоуправления. Однако на практике дело обстоит иначе. Только 33% россиян знают или слышали о домкомах, практически никто не знает о деятельности комитетов общественного контроля в ЖКХ.

5. Практика показывает, что именно в этой сфере в наибольшей степени проявляется активность граждан. Однако результаты исследований позволяют говорить о наличии очевидных юридических сдержек для развития данного института. Как результат – зачастую работа ТОСов в обход существующих правовых рамок.

6. Представляется избыточным установление представительным органом местного самоуправления границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, если речь идет о локальной зоне с границами, четко фиксированными в правовых и технических документах – дом и подъезд. В данном случае необходимость принятия решения представительным органом лишь бюрократизирует процедуру.

7. Проблемным представляется вопрос о кворуме на собраниях (конференциях) граждан, созываемых по вопросам осуществления территориального самоуправления. Федеральным законом № 131-ФЗ нормы такого кворума определены жестче, чем в избирательном законодательстве, сразу по нескольким направлениям (например, не менее половины жителей соответствующей территории, не менее 2/3 избранных делегатов).

Практика (и здравый смысл) показывает, что в реальности обеспечить такой кворум – собрать в

одном месте и в одно время большинство жителей практически невозможно. Это подталкивает к фальсификации явки.

8. Логичным представляется поиск и закрепление в законодательстве более мягких форм определения легитимности собраний (конференций). Для конференции возможно установление кворума по формуле «более половины делегатов, представляющих более половины жителей, обладающих избирательным правом». Для собраний возможны несколько более специфичные барьеры явки: скажем, не менее... от числа жителей, обладающих активным избирательным правом и представляющих не менее половины

домохозяйств.

9. Заслуживает рассмотрения и вопрос об упрощении процедуры регистрации органов территориального общественного самоуправления в качестве юридических лиц. По мнению представителей органов местного самоуправления, нынешний порядок слишком сложен для большинства активистов ТОСов⁴.

Территориальное общественное самоуправление должно укрепиться, повысить свой авторитет среди населения, стать центром добровольчества по месту жительства, институтом гражданского общественного развития.

¹ «Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона» // Вестник МГУ. 1996. № 2.

² Некоторые вопросы организационной работы местных Советов народных депутатов в 1985 г.: стат. сб. / М., 1986.

³ Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.

⁴ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.