

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

К.А. ХАУСТОВ

*Кубанский государственный технологический университет,
350072, Российская Федерация, г. Краснодар, ул. Московская, 2;
электронная почта: ka.khaustov@gmail.com*

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является одним из важнейших механизмов реализации принципов местного самоуправления и одним из немногих реально функционирующих институтов гражданского общества ТОС в России, прошедшее достаточно серьезный путь становления, в разных регионах страны оно развивалось по-разному, и на данный момент приняло разнообразные формы. Процесс формирования ТОС в настоящее время не завершен. На территориальное общественное самоуправление в нашей стране возлагаются большие надежды, поскольку, именно эта форма участия населения в состоянии охватить весь объем проблем в решении вопросов местного значения, возникающих в муниципальных образованиях.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, гражданское общество.

Одной из основных задач развития России как демократического государства в настоящее время можно назвать становление гражданского общества. Постепенно в России возрастает запрос на участие населения страны в общественной жизни, осуществлении местного самоуправления, в решении вопросов развития городов, регионов, да и страны в целом. В связи с этим широкое распространение получило территориальное общественное самоуправление (ТОС), которое представляет собой форму организации населения по месту жительства.

В настоящее время правовую основу ТОС в России составляют следующие нормативные правовые акты:

- Конституция Российской Федерации (ст. 130 закрепляет возможность осуществления местного самоуправления путем других форм прямого волеизъявления граждан);

- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 27) [1].

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в России территориальное общественное самоуправление определяется как «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления».

Институт ТОС не чужд для российского общества, поскольку он проходил определенные этапы своего развития на протяжении всей истории России, начиная с самого раннего периода развития нашего государства – с Киевской Руси [2], управления донских казаков, а затем и в советский период.

На современном этапе институт ТОС получил конституционное закрепление и выступает важной частью системы местного самоуправления, поскольку позволяет формировать верный вектор деятельности представительных и исполнительных органов власти при решении вопросов местного значения [3].

Время показало, что залог успеха развития территориального общественного самоуправления находится не только в сфере гражданской активности, готовности людей взять на себя ответственность за решение возникающих по месту жительства вопросов, но и в поддержке со стороны органов местного самоуправления.

Известно, что в советский этап система управления отличалась чрезмерной централизацией государственной власти, командно-административным управлением, постоянным господством исполнительных структур.

В СССР действовали особые общественные формирования на местном уровне, которые, по сути, не являлись общественными организациями, но определялись в качестве элементов системы социалистического

самоуправления народа. Такие территориальные органы общественной самодеятельности обычно лишь имитировали деятельность, не оказывая какого-либо существенного влияния на решение вопросов местной жизни. Собственно за это в середине 1970-х гг. эти институции и получили название «органов общественной самодеятельности».

К 1985 году в стране функционировало 652,7 тыс. уличных, квартальных, домовых, сельских и поселковых комитетов с числом участников 3382 тыс. человек; 390,1 тыс. родительских комитетов школ и детских учреждений, советов при культурно-просветительских и медицинских учреждениях, в которых участвовало 3049,1 тыс. человек; 850,6 тыс. добровольных народных дружин, товарищеских судов, добровольных пожарных дружин, охватывающих 18 786,1 тыс. человек [4].

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.09.1985 года в «Положении об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР» была заложена правовая основа ТОС. Это был первый документ, закрепляющий системный подход при организации общественного самоуправления по месту жительства. В полномочия собраний, сходов входило избрание органов общественной самодеятельности, выдвижение кандидатов в депутаты поселковых, сельских Советов. В соответствии со ст. 17 данного Положения решения общих собраний, сходов граждан принимаются открытым голосованием и обязательны для исполнения всеми жителями соответствующих населенных пунктов: микрорайонов, кварталов, улиц, жилых домов. Обязанности по их реализации, согласно ст. 18 Положения, были возложены на соответствующие исполкомы местных Советов.

Как институт общественного самоуправления, ТОС состоялся с принятием в 1991 году Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Так, ст. 2 Закона устанавливала, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы,

собрания граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы ТОС населения. Данный закон образовал два правовых института ТОС – формы непосредственной демократии и органы ТОС.

В результате принятия данного документа произошло значительное повышение активности общества. Последнее приобрело не только новую силу, но и новые формы, объединения, движения.

Революционным в развитии ТОС можно назвать закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» 1991 года. Именно ему была посвящена глава 10, в которой определялись правовой статус ТОС, система ТОС, порядок формирования его органов, их основные полномочия, основы деятельности.

Закон устанавливал порядок выборов органов ТОС, наделял ТОС правами юридического лица, устанавливал экономические полномочия, а также давал гарантию защиты прав органов ТОС.

Но применить все эти положения закона не удалось по той причине, что закон 1991 года создавался на совершенно иной конституционно-правовой основе и в значительной степени утратил свой потенциал.

Современный этап становления ТОС начинается с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

В области местного самоуправления, а, следовательно, и относительно органов ТОС была создана новая правовая база. Однако, Конституция РФ дает лишь общие принципы работы системы местного самоуправления, в то время как территориальное общественное самоуправление представляет собой один из элементов системы местного самоуправления.

28 августа 1995 года вступил в силу новый закон о создании Территориальных общественных самоуправлений «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Согласно данному закону, ТОС впервые были определены как самоорганизации граждан по месту жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под

свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. Таким образом, они уже не входили в состав ЖЭКов и не стали носить всеохватывающий и массовый характер, как в СССР.

Тем не менее, несмотря на значительное снижение уровня консолидированности, солидарности в современном российском обществе, территориальное общественное самоуправление достаточно быстрыми темпами развивается в регионах России, доказав, по мнению И.Н. Слюняева, свою востребованность и работоспособность [5].

В настоящее время ТОС осуществляется в рамках Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В статье 27 данного закона ТОС определяется как «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Формирование территориального общественного самоуправления в России продолжается и в настоящее время. В связи со вступлением в полную силу Федерального закона №131 развитие ТОС является одним из важнейших направлений муниципальной реформы.

Благодаря ТОС повышается уровень активности населения в жизни города и страны, осуществляется функция политической социализации.

На практике ТОС чаще всего образуется на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС — старшие по домам и старшие по

подъездам. Подобные системы органов и выборных лиц ТОС сложились во многих городах России, в том числе и в Краснодаре. В целом благодаря ТОС в нашей стране огромное количество людей вовлечено в сферу гражданской активности.

Спектр вопросов местного значения, который интересует ТОС, достаточно обширен. Это и защита социальных, экономических и иных законных прав и интересов граждан, оказание нуждающимся жителям помощи; привлечение граждан к управлению жилищным фондом, благоустройству домов, содержания подъездов, домов, дворов, объектов культурно-бытового назначения, к работе по предупреждению правонарушений, профилактике наркомании, алкоголизма, особенно среди молодежи, и т.д. В принципе, ТОСы по своей инициативе могут решать любые вопросы местного значения, которые не требуют специального лицензионного разрешения, и выделить наиболее приоритетные направления из числа реализующихся в практике ТОСов достаточно сложно.

Однако можно определить главную цель всех ТОСов – это создание здорового общества, постоянное повышение качества жизни людей, непосредственная связь населения с основными структурами власти.

Время показало, что залог успеха развития территориального общественного самоуправления находится не только в сфере гражданской активности, готовности людей взять на себя ответственность за решение возникающих по месту жительства вопросов, но и в поддержке со стороны органов местного самоуправления.

Развитие органов ТОС в регионах России идет неравномерно и зависит от множества факторов. Важнейшую роль играет непосредственно мотивация участвовать в территориальном общественном самоуправлении. Однако решение проблем зависит не только от активности самих людей, но и от усилий органов власти. В такой ситуации основная задача состоит в повышении эффективности взаимодействия между органами местного самоуправления и объединениями граждан по месту жительства.

Органы власти самого различного уровня в России пристальное внимание уделяют территориальному общественному самоуправлению, и связано это, по всей видимости, с тем, что среди различных форм местного самоуправления именно ТОСы являются самыми приближенными к населению, что позволяет наиболее эффективно мобилизовать население в рамках участия в общественной жизни данного региона и наиболее эффективно решать задачи местного значения, что, в свою очередь, и выступает основной задачей реформы местного самоуправления в России.

Территориальное общественное самоуправление на сегодняшний день представляет собой мощный ресурс социально-экономического развития не только отдельных субъектов федерации, но и страны в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (в ред. от 07.05.2013, с изм. от 27.06.2013) // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822; 2013. N 19. Ст. 2329.

2. Комарова В.В. Правовая природа ТОС: мнения, суждения, перспективы // Местное право. 2011. № 4. с.65-76

3. Калачев В.Ю., Ляхов В.П., Овакимян М.А. Территориальное общественное самоуправление как инструмент социально-экономического развития муниципального образования (опыт Ростовской области): Монография. Ростов-на-Дону: Изд. центр ДГТУ, 2011. с. 42

4. Некоторые вопросы организационной работы местных Советов народных депутатов в 1985 году: Стат. сб. / Отдел по вопросам работы Советов Президиума Верховного Совета СССР. М., 1986. с. 51

5. Слюняев И.Н. ТОС – движущая сила местного развития // Муниципальная Россия. 2010. № 4 (10). с. 23

REFERENCES

1. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federalnyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. N 131-FZ (v red. ot

07.05.2013, s izm. ot 27.06.2013) // SZ RF. 2003. N 40. St. 3822; 2013. N 19. St. 2329.

2. Komarova V.V. Pravovaya priroda TOS: mneniya, suzhdeniya, perspektivy // Mestnoe pravo. 2011. № 4. s.65-76

3. Kalachev V.Yu., Lyakhov V.P., Ovakimyan M.A. Territorialnoe obshchestvennoe samoupravlenie kak instrument sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnogo obrazovaniya (opyt Rostovskoy oblasti): Monografiya. Rostov-na-Donu: Izd. tsentr DGTU, 2011. s. 42

4. Nekotorye voprosy organizatsionnoy raboty mestnykh Sovetov narodnykh deputatov v 1985 godu: Stat. sb. / Otdel po voprosam raboty Sovetov Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR. M., 1986. s. 51

5. Slyunyaev I.N. TOS – dvizhushchaya sila mestnogo razvitiya // Munitsipalnaya Rossiya. 2010. № 4 (10). s. 23

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

K.A. KHAUSTOV

*Kuban State Technological University,
2, Moskovskaya st., Krasnodar, Russian Federation, 350072,
e-mail: ka.khaustov@gmail.com*

Territorial public self-government (TOS) is one of the most important mechanisms of implementation of the principles of local self-government and one of the few functioning institutions of civil society. TOS in Russia passed a rather serious way of formation, in different regions of the country it developed differently, and at the moment has taken a variety of forms. The process of formation of the TOC is currently not completed. Territorial public self-government in our country, hopes are high since this form of public participation in solving issues of local importance can cover the entire scope of problems in the municipalities.

Key words: territorial self-government, local self-government, civil society.