



УДК 332.025  
ББК 65.9(2)240.5

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ <sup>1</sup>

*А.Ф. Соколов*

Рассмотрены вопросы самоорганизации населения территории и разработки и внедрения механизмов эффективного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и структур гражданского общества. Автором раскрываются роли и функции территориального общественного самоуправления, предлагается комплекс мероприятий, способствующих формированию и развитию этой формы управления регионом.

*Ключевые слова:* территориальное общественное самоуправление, государственное и муниципальное управление, самоорганизация населения, административно-гражданское партнерство.

В современных условиях модернизации экономики важными элементами местного самоуправления выступают инициатива граждан, самоорганизация населения, формирование структур гражданского общества, разработка и внедрение механизмов эффективного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и структур гражданского общества.

Территориальное общественное самоуправление как одна из форм осуществления местного самоуправления предоставляет возможность населению принимать участие в управлении регионом. Именно в таких его формах, как референдумы, собрания (сходы), конференции граждан, опросы, народная инициатива, участие в деятельности формируемых населением органов территориального общественного самоуправления, индивиды реализуют свое естественное право на участие в решении местных проблем, затрагивающих их индивидуальные и корпоративные интересы.

Под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается самоор-

ганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [6, ст. 27].

ТОС не имеет фиксированного членства и представляет собой территориальное сообщество жителей, созданное на основе их добровольного волеизъявления. Территорию ТОС могут составлять: сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями, городские микрорайоны, кварталы, улицы, дворы, многоквартирные жилые дома или группы таких домов и др.

Порядок организации и деятельности ТОС определяется уставом и правовыми актами муниципального образования. В систему ТОС входят формы прямого участия граждан, органы и должностные лица ТОС.

Высшими органами ТОС являются собрания и конференции граждан, которые могут избирать различные органы и должностных лиц для исполнения функций ТОС.

В состав органов ТОС в крупном городском микрорайоне с многоэтажной застройкой могут входить совет или комитет самоуправления во главе с председателем, исполнительный орган во главе с директором, ревизионная комиссия (ревизор), домовые комитеты, старшие по подъездам, советы общежитий.

По отдельным вопросам деятельности ТОС избираются общественные комиссии (например, по работе с подростками, по благоустройству, по общественному порядку и др.). Все органы и должностные лица ТОС должны быть подотчетны собранию (конференции) жителей. ТОС в малых сельских населенных пунктах может состоять из старосты и совета из 3–5 человек, избираемых на сходе жителей [4].

Органы ТОС:

- представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- могут осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан;
- вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению.

Органы ТОС имеют возможность создавать ассоциации и другие добровольные объединения в целях содействия эффективному осуществлению ТОС, координации деятельности органов ТОС, оказания им организационной и методической помощи.

Таким образом, органы ТОС могут выполнять в управлении территорией разные функции и роли (см. рис.).

Как общественная организация ТОС может оказывать помощь неимущим гражданам, организовывать общественные мероприятия и т. п.

Как посредник между жителями и местной властью ТОС представляет и защищает интересы жителей своей территории.

Как хозяйствующий субъект ТОС может участвовать в содержании и ремонте жилищного фонда, благоустройстве и застройке территории, заниматься торговой и строительной деятельностью, участвовать в коммерческих организациях, сдавать в аренду земельные участки, нежилые помещения, рекламные площади, принадлежащие ТОС, и др.

Функции органов ТОС следующие:

1) информационные (информирование населения, проведение опросов, сбор предложений и т. п. Выполнение этих функций может быть интегрировано в официальный сайт электронного правительства региона) [10];

2) представительные (согласование от имени населения планов развития, кадровых назначений, землеотводов и др.);

3) распорядительные (определение направлений расходования средств, предусмотренных на благоустройство, социально-экономическое развитие территории и т. д.);

4) исполнительные (организация непосредственного выполнения работ по благоустройству, досугу подростков, охране общественного порядка, содержанию жилья и т. п.);

5) контрольные (контроль деятельности муниципальных служб, торговли и т. д.).

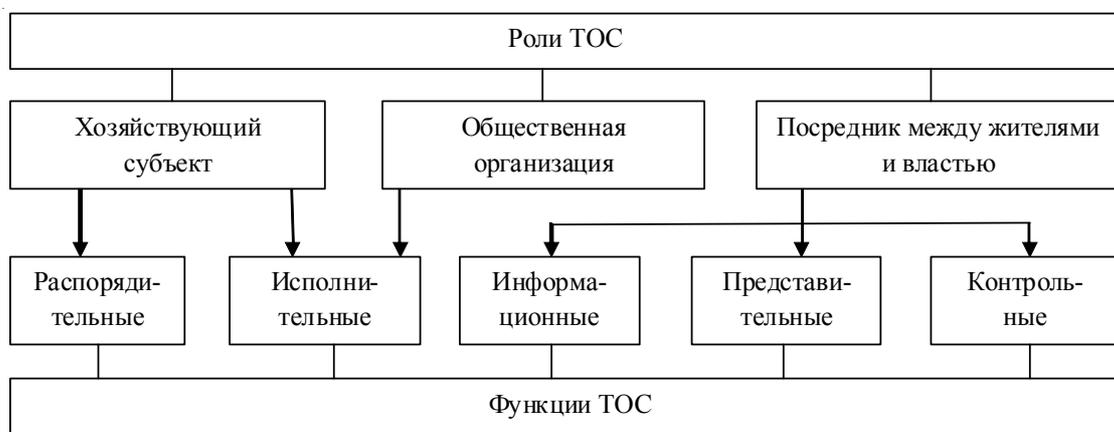


Рис. Роли и функции территориального общественного самоуправления

Финансовые ресурсы ТОС включают имущество, переданное в управление ТОС, добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц, средства местного бюджета, переданные ТОС для осуществления отдельных муниципальных полномочий, доходы от собственной хозяйственной деятельности. В собственности ТОС могут находиться кооперированные денежные средства физических и юридических лиц, иные средства, полученные из законных источников, построенные на эти средства сооружения: детские дворовые, спортивные площадки, жилые, нежилые и вновь созданные производственные помещения, транспорт, оборудование, инвентарь и другое имущество.

В соответствии с зарубежным опытом развитие местного самоуправления невозможно без пропаганды правовых знаний, информирования граждан о содержании нормативных правовых актов о местном самоуправлении, создания правовых возможностей для эффективного участия населения в местном самоуправлении.

Решение целого ряда проблем, связанных с привлечением населения к участию в местном самоуправлении, зависит от органов местного самоуправления, которые призваны разработать формы наиболее эффективного сотрудничества с населением муниципального образования. Кроме того, данная форма участия граждан в региональном управлении приобретает особую актуальность и в связи реализацией антикризисных мер в субъекте Федерации [3, с. 122].

Первоочередной задачей органов местного самоуправления должно стать обеспечение условий, при которых каждый человек будет иметь реальную возможность влиять на процесс выработки и принятия решений органами и должностными лицами местного самоуправления [5, с. 12].

По мнению автора, выполнение функций ТОС по работе с населением предполагает проведение следующих мероприятий.

1. Размещение в местных средствах массовой информации и на сайте муниципального образования сообщений о тематике предстоящих заседаний представительного органа с указанием места и времени его проведения.

2. Опрос общественного мнения по вопросам повестки предстоящего заседания представительного органа.

3. Привлечение активных представителей населения к подготовке вопросов, выносимых на обсуждение представительного органа муниципального образования.

Отечественный опыт организации ТОС предлагает и такие формы организации, как введение в структуру муниципальных властей подразделений, которые обеспечивают взаимодействие органа исполнительной власти с формированиями ТОС. Так, в г. Калининграде распоряжением главы г. Калининграда, мэра города, от 19 мая 2006 г. № 308-р утверждено Положение об организационном отделе мэрии г. Калининграда [7]. Организационный отдел является структурным подразделением мэрии и находится в оперативном подчинении руководителя аппарата, управляющего делами мэрии. Основными задачами названы организационное обеспечение взаимодействия мэрии с общественными и религиозными объединениями, политическими партиями, воинскими формированиями и правоохранительными органами; организационное содействие развитию органов ТОС в г. Калининграде и др.

Основными функциями отдела являются: содействие развитию органов ТОС, оказание методической и организационно-технической помощи в их работе; проведение организационной и методической работы с организаторами публичных мероприятий, проводимых на территории города.

4. Проведение регулярных (не реже 1 раза в месяц) отчетов депутатов, главы местной администрации, руководителей структурных подразделений исполнительно-распорядительных органов, контрольных органов перед населением муниципального образования и органами общественной самодеятельности населения.

5. Организация совещаний по обмену опытом и практикой работы с представителями самодеятельных организаций населения.

6. Уведомление населения о содержании нормативных правовых актов о местном самоуправлении, широкое распространение текста устава муниципального образования в различных общественных местах (в библиотеках, в школах, на почте и т. п.).

7. Организация общественных приемных при органах местного самоуправления для оказания квалифицированной юридической помощи местному населению и консультаций по вопросам местного значения, разъяснения законодательных положений о местном самоуправлении, уставов муниципальных образований и других нормативных правовых актов, затрагивающих права граждан.

8. Проведение информационных встреч с жителями муниципального образования по правовым вопросам деятельности ГОС.

9. Размещение на официальном веб-представительстве муниципального образования информации об органах местного самоуправления, правовых основах местного самоуправления, возможностях населения по участию в управлении; организация работы населения с депутатами и представителями органов местного самоуправления в on-line режиме.

Так, на сайте администрации городского округа «Город Калининград» представлена страница «Личный прием», посредством которой жители могут принять участие в опросах и форумах на темы: реформа жилищно-коммунального хозяйства, благоустройство города и др., обратиться с вопросом к органам местного самоуправления [8].

В Смоленске действует виртуальная приемная администрации города [9], где также можно обратиться с вопросом, относящимся к компетенции органов местного самоуправления, и получить на него ответ, который размещается на Интернет-сервере администрации города Смоленска.

10. Создание при органах муниципальных образований молодежных центров для приобщения широкого круга молодых людей к местному самоуправлению.

Планомерная и систематическая деятельность со стороны органов власти может оказаться результативной, если основной интерес к местному самоуправлению будет исходить от самого населения. При этом «одной из главных проблем становления ответственного местного самоуправления на протяжении всей его истории выступало практическое отсутствие сплоченных организованных добровольных общественных союзов и ассоциаций, способных к самостоятельному

решению вопросов на муниципальном уровне» [11, с. 76].

Анализ зарубежного опыта доказывает, что деятельность органов местного самоуправления становится эффективной и отвечающей потребностям населения только в том случае, если сформированы и на постоянной основе действуют разнообразные общественные организации, выражающие интересы местного самоуправления, и если кроме действий со стороны государственной власти существует взаимодействие и со стороны самих жителей. Для повышения степени участия населения в местном самоуправлении необходимо планирование и проведение ряда согласованных мероприятий как со стороны государственных, так и со стороны муниципальных органов власти при активном участии в этом процессе самих граждан.

В начале лета 2009 г. в Госдуме России прошли парламентские слушания «Вопросы организации и деятельности территориального общественного самоуправления» [1]. Дискуссию организовал Комитет по вопросам местного самоуправления, в ней приняли участие руководители министерств и ведомств, ученые, представители муниципалитетов. Из доклада председателя профильного комитета В. Тимченко стало ясно, что федеральная власть настоятельно предлагает городам и селам использовать общественную активность жителей для решения вопросов местного значения. «В условиях уменьшения и так небольшой доходной базы муниципальных образований сокращение средств на реализацию полномочий может быть компенсировано активным, добровольным участием граждан в решении вопросов местного значения» [там же].

Территориальное общественное самоуправление может активно содействовать органам местного самоуправления в вопросах повышения качества решения тех или иных вопросов местного значения. Министерство регионального развития Российской Федерации в рамках ежегодного мониторинга хода реализации Федерального закона № 131-ФЗ отмечает динамику развития в субъектах Российской Федерации этой формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

По данным субъектов Российской Федерации, территориальное общественное самоуправление в той или иной степени существует в 64 из 83 субъектов Российской Федерации. Всего на территории Российской Федерации на I квартал 2009 г. зарегистрировано около 16 тысяч уставов ТОС. Более четверти от всех российских ТОС зарегистрировано в Краснодарском крае [2]. Максимальное количество ТОС в качестве юридического лица зарегистрировано в субъектах Сибирского федерального округа – 65 %, минимальное – в Центральном федеральном округе.

Органы территориального общественного самоуправления вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению. По данным субъектов Российской Федерации, в 2006 г. ТОСами в целом по стране было подано 95 проектов муниципальных правовых актов, в 2007 – 133, в 2008 – 159 таких проектов. Из общего количества проектов отклонено за три года 29 из 397 проектов, то есть меньше 7 %. Эта цифра свидетельствует о том, что граждане, участвующие в территориальном самоуправлении, обладают достаточно высоким уровнем правовой подготовки.

В Волгоградской области постановлением главы областной администрации в 2007 г. были объявлены конкурсы «Лучшее территориальное общественное самоуправление» и «Образцовое территориальное общественное самоуправление». Конкурс проводился по девяти номинациям: социальное партнерство, патристическое воспитание и работа с молодежью, санитарное состояние и благоустройство территорий, сфера торговли, потребительской кооперации, сфера здравоохранения и социального обеспечения, соцзащита, сфера образования, физической культуры, сфера культуры, состояние охраны общественного порядка и другие.

В числе субъектов Российской Федерации, где активно ведется работа по развитию ТОС, также можно назвать Республику Чувашию, Новгородскую, Тюменскую и Новосибирскую области.

Несмотря на то что ТОС по своим качественным характеристикам является очень важным связующим звеном местного самоуправления как формы публичной власти с гражданским обществом, это не единственная воз-

можность их взаимодействия и интеграции. Гораздо более широкие возможности взаимоотношений предусмотрены законодательством между органами местного самоуправления, формами прямого волеизъявления граждан и институтами гражданского общества.

Воздействовать и влиять на органы местного самоуправления могут и другие институты гражданского общества (предпринимательские организации и союзы, некоммерческие организации, негосударственные средства массовой информации, религиозные объединения и т. п.). Допустим, что местное самоуправление осуществляется в муниципальном образовании, где имеется, например, градообразующее частное предприятие. Ясно, что члены выборных органов местного самоуправления, если даже они не составляют большинства представителей этого предприятия, по меньшей мере будут очень лояльны к руководству этого предприятия, что может быть объяснено финансово-экономической зависимостью муниципального образования от предприятия. Отсюда неизбежна трансформация интересов местного населения в интересы градообразующего предприятия, что не исключает их частичного совпадения. Неизбежны и негативные последствия такой интеграции, выражающиеся в определенных уступках и исключениях, которые муниципальная власть вынуждена делать применительно к реализации производственных и коммерческих интересов градообразующего предприятия, которые находятся в противоречии с интересами всего местного населения.

Не рассматривая в отдельности влияние каждой разновидности института гражданского общества на органы местного самоуправления, можно, судя по вышеприведенным примерам взаимодействия органов местного самоуправления с политическими партиями и коммерческими организациями, понять, что чрезмерная зависимость органов местного самоуправления от этих институтов отнюдь не способствует полноте и эффективности осуществления интересов местного населения. Отсюда вывод: рафинированное представление интересов местного населения в деятельности органов местного самоуправления возможно только при условии более жесткой привязки самих органов местного самоуправления к местному населению.

## ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках гранта Рособразования № П 904 от 18.08.09 ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. «Обеспечение эффективного исполнения государственных функций и предоставления услуг учреждениями и региональными органами исполнительной власти».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вопросы организации и деятельности территориального общественного самоуправления : материалы парламентских слушаний. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>. – Загл. с экрана.

2. Информация о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2009 году. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://msu.minregion.ru/>. – Загл. с экрана.

3. Калинина, А. Э. Разработка и реализация мер по выходу из кризиса экономики регионов Юга России (опыт Волгоградской области) / А. Э. Калинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 12(69). – С. 120–124.

4. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И. Шкатулла. – М. : Юстицинформ, 2006. – 512 с.

5. Незнамова, Е. А. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением муници-

пального образования / Е. А. Незнамова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 4. – С. 11–15.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Закон о МСУ) : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>. – Загл. с экрана.

7. Об утверждении Положения об организационном отделе мэрии и должностных инструкций специалистов отдела (извлечение) : распоряжение Главы г. Калининграда – мэра города от 19 мая 2006 г. № 308-р. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/kaliningrad/138989/>. – Загл. с экрана.

8. Официальный сайт администрации городского округа «Город Калининград». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.klgd.ru/administration/mayor/reception/>. – Загл. с экрана.

9. Официальный сервер города-героя Смоленска. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.admcity.smolensk.ru/people/priemn.> – Загл. с экрана.

10. Петрова, Е. А. Совершенствование системы государственного управления на основе внедрения концепции электронного правительства / Е. А. Петрова, А. Ф. Соколов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 18(75). – С. 22–29.

11. Цветкова, Г. А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа) : дис. ... д-ра социол. наук / Г. А. Цветкова. – М., 2003. – 340 с.

## TERRITORIAL PUBLIC SELF-ADMINISTRATION AS A MEANS OF REGIONAL MANAGEMENT QUALITY IMPROVEMENT

*A.F. Sokolov*

The article is devoted to some issues of territorial self-organization of population and implementation of effective interaction mechanisms of public authorities, local self-government authorities and the civil society. The author discloses roles and functions of territorial public self-administration, proposes a complex of measures to bring along formation and development of this form of regional administration.

**Key words:** *territorial public self-administration, state and municipal management, self-organization of population, administrative and civil partnership.*