

---

---

**Борис Васильевич ЗАЛИВАНСКИЙ,**  
доцент кафедры социальных технологий  
Белгородского государственного национального  
исследовательского университета, кандидат  
социологических наук



# Территориальное общественное самоуправление как форма солидарного участия граждан в решении вопросов местного значения

Одним из главных условий успешного решения вопросов местного значения является самоорганизация населения по месту своего проживания. Самоорганизация населения – одна из демократических форм объединения индивидов или их общностей для рационального достижения тех или иных целей<sup>1</sup>.

Российская Федерация является самым большим по площади государством в мире с населением, по количеству уступающим некоторым странам. Управление таким большим государством вызывает определенные трудности. Исходя

из смысла ст. ст. 5 и 12 Конституции РФ, управление государством осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и местном, причем на местном уровне управление осуществляется гражданами самостоятельно. Поэтому для организации рационального управления страной необходимо гражданам предоставлять право на самоорганизацию для решения близких им проблем и возможность принимать участие в решении вопросов как местного значения, так и вопросов, касающихся государства в целом.

Самая массовая форма самоорганизации населения по месту жительства – территориальное общественное самоуправление (далее ТОС). Под территориальным

---

<sup>1</sup> Максимова Н. В. Самоорганизация населения как важнейший фактор эффективности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 6. С. 24.



общественным самоуправлением понимается форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, основанная на самоорганизации граждан по месту их жительства. Формирование органов ТОС позволяет реализовать общественную инициативу граждан, посредством этого привлечь как можно большее количество людей к участию в решении конкретных задач, характерных для данной территории.

Становление территориального общественного самоуправления в России – процесс длительный, требующий тщательного изучения и корректировки. Однако есть надежда, что через ТОС, которое является для населения наиболее понятным, доступным и управляемым, граждане приобщатся к демократическим ценностям и идеям, станут более ответственными как за свою судьбу, так и за жизнь общества соответствующей территории.

На современном этапе изучением данного вопроса занимается довольно широ-

кий круг авторов, которые в своих работах пытаются обобщить данные, проанализировать проблемы в сфере ТОС и предложить рекомендации по преодолению возникающих проблем. Однако мнения исследователей по поводу целесообразности создания территориального общественного самоуправления расходятся.

Так, например, А.В. Федотов опровергает целесообразность распространения местного самоуправления на территориальный уровень с включением в него ТОСов в качестве низшего звена: «Если ТОСы являются органами власти, то они неизбежно окажутся в зависимости от вышестоящих уровней власти, которая будет определять пути их развития...»<sup>2</sup>.

С.А. Васильев, напротив, убежден, что для более эффективного управления необходимо в каждом населенном пункте организовать территориальное общественное самоуправление, делегировав

2. Федотов А.В. ТОС против всех... эгоизмов // Муниципальная власть. 2008. № 6. С. 45.

ТОС органами государственной власти и местного самоуправления более широкого круга полномочий, ныне закрепленного в законодательстве<sup>3</sup>.

Данный вопрос остается открытым для дальнейшего изучения, так как вообще местное самоуправление существует не само по себе и не само для себя. Оно осуществляется для граждан, для жителей, которые зачастую считают, что формирование органов местного самоуправления – чистая формальность и их мнение и участие просто не учитывается. Поэтому донесение результатов исследований до граждан должно повысить их доверие к органам местного самоуправления и вызвать инициативу в участии в вопросах, которые непосредственно касаются именно их муниципального образования.

Основной проблемой при формировании ТОСов является непонимание сущности территориального общественного самоуправления, что приводит к отказу населения от участия, а иногда и к противодействию работе органов территориального общественного самоуправления.

Следует понимать, что территориальное общественное самоуправление это наиболее гибкая и максимально приближенная к населению форма самоорганизации граждан. Она возникает только там, где есть инициатива граждан. Однако ТОС – это не просто собрание жителей. Оно должно соответствовать определенным требованиям. Возможны два варианта организации органов ТОС:

- без образования юридического лица (на общественных началах);
- с образованием юридического лица.

И в том, и в другом случае нормальная деятельность ТОС невозможна без соз-

дания органа ТОС (председателя совета, комитета и т.п.), который бы занимался организацией деятельности граждан по осуществлению ТОС, проведением сходов (собраний), конференций граждан для решения наиболее жизненно важных вопросов, выполнением их решений. Органы ТОС создаются по инициативе граждан на основе их добровольного волеизъявления. Выборы в них могут проводиться на общих собраниях, сходах или конференциях жителей по месту их жительства либо на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Общее собрание, сход или конференция жителей устанавливают срок полномочий органов территориального общественного самоуправления самостоятельно<sup>4</sup>.

Территории, на которых может осуществляться территориальное общественное самоуправление:

- ✓ подъезд многоквартирного дома;
- ✓ многоквартирный жилой дом;
- ✓ группа жилых домов;
- ✓ жилой микрорайон;
- ✓ сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- ✓ иные территории проживания граждан.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом по предложению населения, проживающего на данной территории.

Органы территориального общественного самоуправления вправе: содействовать развитию жилищно-коммунальных услуг; содействовать созданию и деятельности клубов избирателей, развитию других форм гражданской активности

<sup>3</sup> Васильев С.А. Территориальное общественное самоуправление как модернизированная форма управления сельскими поселениями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3. – С. 16.

<sup>4</sup> Захаров И. Вопросы теории и практики участия населения в осуществлении местного самоуправления // Муниципальная власть. 2007. № 4. – С. 49.

населения; оказывать содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка; осуществлять общественный контроль за использованием муниципальной собственности, расположенной на территории ТОС; разрабатывать и представлять органам местного самоуправления города проекты планов и программ развития соответствующей территории для использования их в составе планов экономического и социального развития города, принимаемых органами местного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления вправе участвовать в заседаниях органов местного самоуправления при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы жителей соответствующей территории и др.

Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления состоят из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых им представительными органами и местной администрацией.

ТОСы должны иметь свой устав, в котором указаны цели и порядок деятельности ТОС, органы ТОС, порядок их формирования, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, сроки и порядок созыва и проведения собраний (конференций) граждан, порядок приобретения и распоряжения имуществом и финансовыми средствами ТОС, порядок принятия устава и внесения в него изменений (дополнений), порядок прекращения деятельности ТОС<sup>5</sup>.

Важно, что необходимость создания и содействия органам ТОС должны понимать и органы местного самоуправления. Однако не все местные власти признают деятельность ТОСов, считая, что данные

органы отбирают у них часть полномочий. ТОС совершенно не призвано подменять собой местную власть, решающую сложные задачи жизнеобеспечения на своих территориях. В сущности, у ТОС два генеральных направления деятельности.

На первом решаются следующие задачи:

- ✓ сближение местной власти и жителей;
- ✓ повышение качества услуг, предоставляемых властью населению;
- ✓ ликвидация и противодействие коррупции.

Второе направление – это собственно самодеятельность жителей, повышающих качество местной жизни своим личным участием.

Отсюда следует, что взаимодействие территориального общественного самоуправления и местной власти, слаженная работа и взаимопомощь будут давать положительный эффект в обеспечении жизнедеятельности населения и развитии территории, на которой организовано местное самоуправление.

В настоящее время более половины россиян не считают, что местное самоуправление – это «народная власть». Они наоборот убеждены, что формирование местного самоуправления – чистая формальность и благополучие граждан зависит от государства больше, чем от местного самоуправления. Отсутствие правовой грамотности населения и затрудняет развитие местного самоуправления. До тех пор, пока население не будет уверено, что реально может участвовать в решении местных проблем, проявление гражданской инициативы затруднительно.

Развитие территориального общественного самоуправления в Белгороде началось в рамках принятой программы «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 годы» в

5 Савранская О.И. Территориальное общественное самоуправление // Экономика и управление. 2008. № 4. – С. 68.

2008 году с создания 27 Советов территорий. В результате деятельности Советов территорий значительно уменьшилось количество жалоб от жителей в адрес администрации города.

В настоящее время реализуется второй этап формирования структуры территориального общественного самоуправления. Эта программа осуществляется в рамках «Стратегии развития Белгорода до 2025 года», плана действий органов местного самоуправления на 2007-2011 годы и городской целевой программы «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 годы».

Основная цель создания территориального общественного самоуправления – это решение текущих проблем населения, налаживание обратной связи между администрацией и горожанами и, в конечном счете, формирование в Белгороде солидарного общества. Органы территориального общественного самоуправления решают широкий спектр вопросов по благоустройству, безопасности, организации досуга, духовному воспитанию, соседской взаимопомощи и другие.

В настоящий момент в Белгороде утверждены границы 158 ТОСов, из них 97 прошли процедуру регистрации своих уставов<sup>6</sup>.

В целом, становление, развитие и деятельность ТОС и институтов гражданского общества в России происходит довольно медленно и сталкивается с существенным рядом проблем.

Одной из главных проблем является несовершенство законодательной базы территориального общественного самоуправления. В настоящее время ТОС регулируется целым комплексом нормативных правовых актов, что не является

удобным для организаторов ТОС. Необходимо принять специальный федеральный закон, в котором будет содержаться более четкое определение ТОС, его характерные признаки, позволяющие отличить формы ТОС от других форм объединения граждан. Закон также должен содержать нормы о гарантиях государственной защиты прав участников ТОС и защиты органа ТОС как некоммерческой организации. Данный закон может определять порядок организации ТОС в общих чертах, оставляя право субъектам Федерации дополнять порядок организации ТОС с учетом местных условий и традиций. Кроме того, законом должны быть определены основные принципы осуществления ТОС: законности, самостоятельности, ответственности, гарантии прав, свободного волеизъявления жителей, выборности органов ТОС, многообразие форм ТОС, взаимодействие органов ТОС с органами местного самоуправления.

Еще одной проблемой является отсутствие у населения опыта сознательного участия в общественной жизни, а самое главное – инициативы в решении вопросов местного значения. Местное самоуправление пока не входит в приоритеты общественного участия граждан. Население до сих пор практически убеждено, что благополучие граждан зависит от государства больше, чем от местного самоуправления, тем самым считают, что их участие в осуществлении местного самоуправления – чистая формальность. Нужно способствовать воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения, что реально может сделать ТОС.

Отсутствие реальной заинтересованности государственных и муниципаль-

<sup>6</sup> Маяковский М. Шаг к солидарному обществу // Белгородские известия. 2010, 27 июня.



ных органов власти в создании ТОС также препятствует развитию территориального общественного самоуправления. Многие граждане считают, что главы местной власти защищают интересы не простых граждан, а местных элит, тем самым не видят необходимости участвовать в осуществлении местного самоуправления.

Недостаточная финансовая поддержка ТОСов затрудняет их развитие. Так как без материальной базы деятельность любой организации просто бессмысленна. Соответственно, для эффективного развития территории, на которой осуществляется местное самоуправление, организации жизнедеятельности граждан, проживающих на данной территории, необходимо материально поддерживать, выделять денежные средства для деятельности ТОСов.

Для преодоления данных проблем можно частично использовать зарубежный опыт в формировании и функционировании институтов гражданского общества. В западных странах демократические структуры гражданского общества представляют реальную силу и на равных ведут ди-

алог с властью. Например, современное гражданское общество в США представляет собой всеохватывающую сеть различных добровольных ассоциаций граждан, лоббистских групп, муниципальных коммун, благотворительных фондов, клубов по интересам, творческих и кооперативных объединений, потребительских, спортивных и других обществ, религиозных, общественно-политических и иных организаций и союзов, отражающих самые разнообразные социальные интересы в производственной, духовной сферах, в личной и семейной жизни. Наличие разветвленной системы институтов гражданского общества считается гарантом стабильности американской демократии.

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 объем проблем, возникающих в муниципальных образованиях.

Важность такого института как территориальное общественное самоуправ-

ление обусловлена тем, что ТОС способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения. Исходя из этого, органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать созданию ТОС, проводить разъяснительную работу среди населения, создавать условия для формирования и деятельности органов территориального общественно-го самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что территориальное общественное самоуправление занимает весьма значительное место в системе местного самоуправления. Развитие ТОС очень важно и перспективно. Только тогда, когда люди поймут, что они сами могут улучшить окружающий их мир и будут иметь возможность делать это, наша жизнь изменится к лучшему. А территориальное общественное самоуправление, как ни одна другая форма осуществления власти народом, способно выполнить такую задачу.