



СОЦИОЛОГИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

УДК 316.052

СИСТЕМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: УНИВЕРСАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Г.Н. ГАЙДУКОВА
Р.И. ГАЙДУКОВ

*Белгородский
государственный
университет*

*e-mail:
Gaydukov@bsu.edu.ru*

Территориальное общественное самоуправление представляет собой самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственности осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Структурная организация системы ТОС может быть представлена в виде универсальной адаптированной к современным условиям модели, содержащей все основные элементы организации ТОС в пределах определенной территории: объект, субъект, принципы, основы, функции, цель деятельности, задачи, механизмы реализации собственных инициатив. Конечная цель развития ТОС на территории Белгородской области – создание эффективной системы, позволяющей оперативно реагировать на проблемы жизнедеятельности населения определенной территории и муниципалитета в целом. Для анализа развития территориального общественного самоуправления на территории Белгородской области необходимо была исследована практика организации ТОС в конкретных муниципальных образованиях. Безусловным лидером в становлении ТОС на территории области является Белгородский городской округ, где работают 104 ТОС, объединенных в 27 Советов Территории.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, система, местное самоуправление, принципы ТОС, основы ТОС, функции ТОС, развитие.

Основная цель в развитии местного самоуправления в России, которая обусловлена конституционными положениями, заключается в необходимости приближения власти к населению. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя в России, без которой немислимо нормальное построение и эффективное развитие гражданского общества. В Конституции оно определено как участие местного сообщества в лице населения и органов местного самоуправления в осуществлении власти, а также решении вопросов местного значения.



Многими экспертами признается, что местное самоуправление как российское явление имеет двойственную, а именно государственно-общественную природу¹. Полноценный и эффективный институт местного самоуправления способен сформироваться только в условиях его поддержки, как со стороны государства, так и со стороны местного сообщества, проявляющего активность и чувствующего ответственность за условия своего жизнеустройства на данной локальной территории. При этом роль государства заключается в создании системного и непротиворечивого законодательства, формировании адекватной финансово-экономической среды и необходимых институциональных предпосылок, содействующих проявлению потенциала самоуправления органами муниципальной власти и самоорганизации жителями.

Муниципальные образования могут получить много выгод и преимуществ для местного развития, содействуя общественным инициативам в самых разных формах. Само понятие местного самоуправления, содержащееся в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон №131-ФЗ), – «самостоятельное и под свою ответственность решение населением ... вопросов местного значения ...»² – требует включения граждан в процесс осуществления публичной власти на местах. Только это сможет обеспечить эффективность и результативность реформы местного самоуправления.

Основными задачами местного самоуправления являются обеспечение жизнедеятельности муниципальных образований и обслуживание повседневных потребностей людей. На этом уровне государственное управление должно проявлять себя в гораздо меньшей степени, чем федеральном и региональном. Здесь в большей степени должны реализовываться общественные и самодеятельные начала, особенно на низовом, первичном уровне – уровне **территориального общественного самоуправления** (ТОС). Эта форма исключительно гибкая и максимально приближенная к населению. Она имеет ряд специфических особенностей:

- возникает только там, где есть инициатива граждан;
- отличается многообразием своих уровней (от лестничной клетки до микрорайона или поселка);
- может существовать долгое время или исчезать, когда результат достигнут;
- может иметь или не иметь статус юридического лица и соответствующую атрибутику – название, устав, руководящий орган (совет микрорайона, квартальный комитет, старший дома или подъезда, староста сельской улицы и т.д.);
- может брать на себя несколько полномочий по решению вопросов местного значения, либо выполнять лишь одну функцию.

Согласно действующему Федеральному закону № 131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственности осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»³.

В анализе содержания территориального общественного самоуправления можно выделить четыре аспекта: социальный, функциональный, институциональный, социально-психологический. В социальном аспекте ТОС рассматривается как территориальная социальная общность, которая как непосредственно, так и через создаваемые им органы участвует в местном самоуправлении. В функциональном аспекте – ТОС – посредник ме-

¹ См., например: Миронова Н. Архангельская область: опыт самоорганизации и местного развития // Муниципальная власть. 2007. №6. – С. 36-42.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 2006 г. №131-ФЗ (в ред. от 03.11.2010 г. №286-ФЗ) // Российская газета. – 2010. – 10 ноября. – Ст. 1.

³ Там же. – Ст. 27.



жду населением и муниципальными органами власти, который занимается благоустройством территории, социальной защита населения, сохранением жилищного фонда, газификацией частного сектора и т.д. В институциональном аспекте территориальное общественное самоуправление — это институт гражданского общества, в рамках которого население непосредственно или через органы ТОС решает вопросы местного значения. В социально-психологическом аспекте территориальное общественное самоуправление — это общность ценностей, традиций и мотивов деятельности, основанных на самоидентификации и чувстве сопричастности к управлению соседским сообществом⁴.

Развитая система территориального общественного самоуправления свидетельствует о наличии гражданского общества, высокой самоорганизации населения, его способности самостоятельно без помощи государственной власти разрешать повседневные местные проблемы. Государство в свою очередь должно поддерживать инициативу населения и обеспечивать условия для реализации такого естественного права человека, как право на территориальное общественное самоуправление.

Территориальное общественное самоуправление представляет собой сложную социальную систему, состоящую из различных элементов, основ функционирования и внешней среды. Структурная организация системы ТОС может быть представлена в виде универсальной адаптированной к современным условиям модели, содержащей все основные элементы организации ТОС в пределах определенной территории (рис. 1).

В Федеральном законе №131-ФЗ достаточно четко определены границы социального пространства, в котором может быть создано ТОС: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан⁵. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Таким образом, **субъектом территориального общественного самоуправления** выступает территориальное сообщество как общность граждан, проживающих на территории и объединившихся для осуществления общественного самоуправления.

Объект ТОС – реализуемые населением инициативы для решения проблем соответствующих территорий, которые, в свою очередь, являются предметом деятельности ТОС. Под инициативами ТОС следует понимать весь комплекс мероприятий, обращений населения и органов ТОС в органы власти, иные организации и различные коллективные действия, направленные на решение проблем и развития территории ТОС.

Практику осуществления территориального общественного самоуправления определяет совокупность теоретических и нормативных предпосылок, условий и порядка организации функционирования ТОС.

Деятельность органов территориального общественного самоуправления регулируется целым комплексом юридических норм различных отраслей права: конституционного, административного, муниципального, финансового, гражданского и других. **Нормативную основу** территориального общественного самоуправления образуют нормативные правовые акты трех уровней: федерального, уровня субъектов Российской Федерации, местного самоуправления. **Территориальную основу** ТОС составляет часть поселения. Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории⁶.

⁴ См., например: Татаркина Ю.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт гражданского общества. Дисс. ... к.с.н. М., 2007.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 2006 г. №131-ФЗ (в ред. от 03.11.2010 г. №286-ФЗ) // Российская газета. – 2010. – 10 ноября. – Ст. 27.

⁶ Там же.

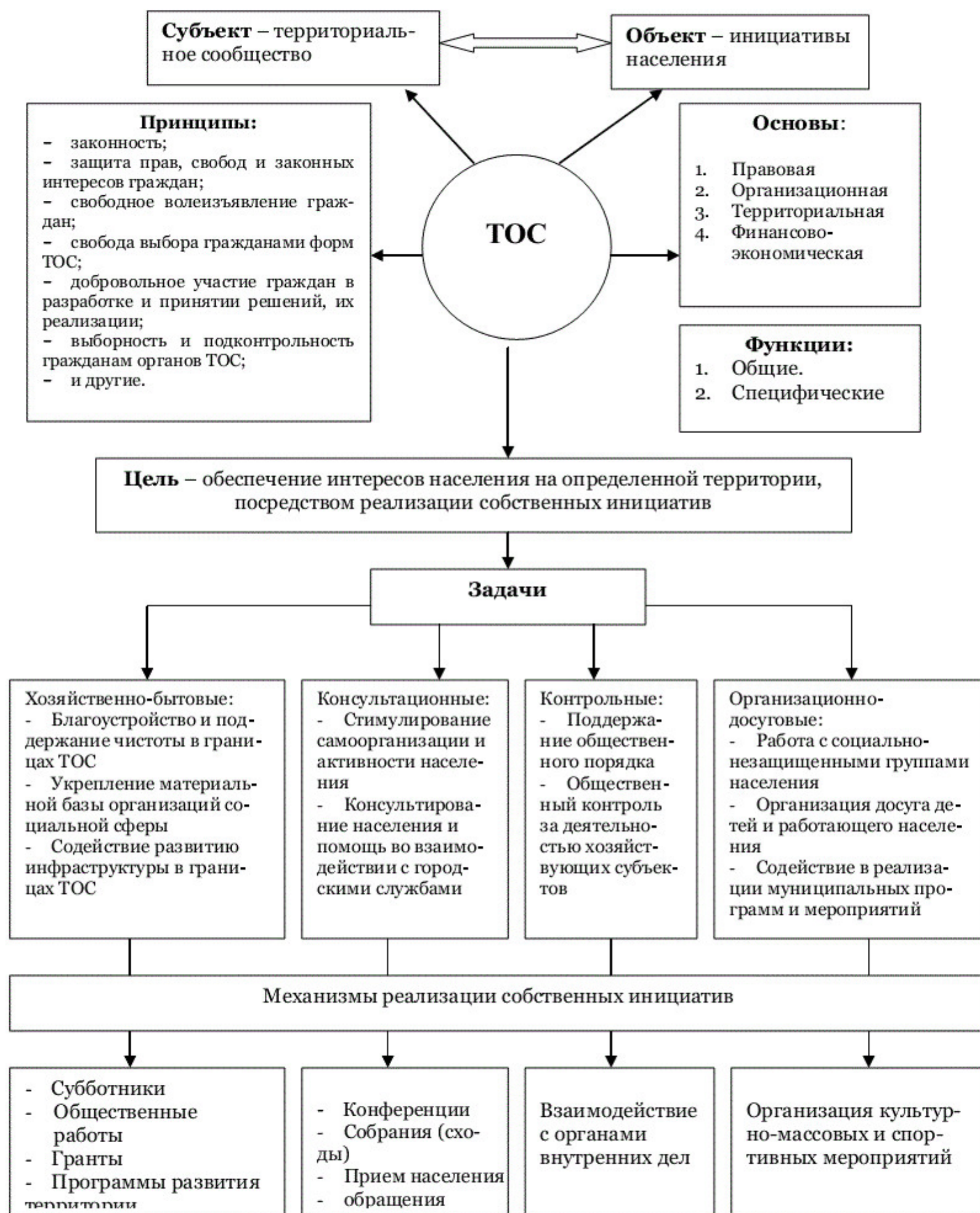


Рис. 1. Организация функционирования территориального общественного самоуправления



Организационная основа ТОС представляет собой систему, которая состоит из взаимодополняющих друг друга органов различного уровня, обеспечивающих согласованное решение находящихся в ведении территориального общественного самоуправления вопросов. При анализе различных источников нами были выделены следующие организационные формы территориального общественного самоуправления:

1. Формы с участием населения: собрания (конференции), выборы органов ТОС, правотворческая инициатива, обращения, обсуждения, общественные инициативы.

2. Органы и должностные лица ТОС: председатель ТОС (староста); исполнительно-распорядительные органы микрорайонов, жилых комплексов, кварталов, улиц, домов, многоквартирных домов (подъездов), малых населенных пунктов; общественные комиссии по отдельным вопросам; контрольно-ревизионные.

3. Ассоциации органов ТОС, которые могут быть организованы на части муниципального образования, в пределах муниципального образования, межмуниципальные, региональные, межрегиональные, общероссийская.

Финансовой основой деятельности ТОС являются: собственные средства граждан (например, собранные на газификацию, ремонт подъезда, дома, дворовых сооружений), арендная плата; часть налога (15-50%) на временную и уличную торговлю; сбор (30%) за право установки гаражей и временных сооружений; собственная экономическая деятельность (в т.ч. создание предприятий торговли, организация ремонтных бригад, муниципальные гранты); заемные средства, включающие в себя не только ссуды и кредиты банков, но и гранты. Органы местного самоуправления передают органам ТОС финансовые средства на осуществление конкретных мероприятий, планов, программ.

Для территориального общественного самоуправления, как института гражданского общества, характерны общие и специфические **функции**. К наиболее общим функциям можно отнести следующие:

1. Функция закрепления и воспроизводства общественных отношений. Институт территориального общественного самоуправления максимально приближен к населению и воспроизводит сложившиеся формы участия граждан в решении местных вопросов. ТОС сочетает в себе прямое волеизъявление граждан и деятельность органов, избираемых жителями.

2. Регулятивная функция обеспечивает коррекцию поведения членов местного сообщества с помощью выработки специальных норм. Даже если какой-то вид деятельности пока не упорядочен, люди стремятся институционализировать его, чтобы гарантировать предсказуемость поведения. Например, только что въехавшие в новый дом соседи выбирают домовый комитет, старших по подъезду, договариваются о правилах соблюдения чистоты в подъезде, очередности его уборки и т.п.

3. Интегративная функция включает в себя процессы сплочения и консолидации членов местного сообщества. Социальный институт упорядочивает деятельность людей, добиваясь некоторой унификации поведенческих реакций, приверженности корпоративной соседской культуре, умножения ресурсов ТОС за счет мобилизации ресурсов каждого конкретного жителя.

4. Транслирующая функция. Каждый институт предполагает наличие механизмов социализации, овладения нормами и предупреждения поведения, разрушающего данный институт. Территориальное общественное самоуправление призвано социализировать жителей в духе соседской солидарности, коллективизма, гражданской лояльности и законопослушания.

5. Коммуникативная функция служит распространению информации внутри соседского сообщества. Коммуникативные возможности конкретных ТОС различны, многое зависит от численности жителей, остроты решаемых проблем, взаимодействия формальных и неформальных каналов, наличие технических средств коммуникации.

Основные направления деятельности ТОС конкретизируются в специфических функциях:

- выявление и защита интересов членов территориального сообщества в органах государственной власти и местного самоуправления;



- общественный контроль за содержанием жилого фонда, своевременным и качественным выполнением жилищно-эксплуатационными организациями работ по его капитальному и текущему ремонту;
- содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка, общественный контроль за соблюдением предприятиями торговли и бытового обслуживания прав потребителей в порядке и формах, установленных действующим законодательством;
- работа с детьми и подростками по месту жительства;
- содействие в проведении культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий;
- осуществление хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территорий, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет собственных средств, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- заключение с юридическими и физическими лицами, а также предпринимателями договоров, связанных с их участием в решении социально-экономических задач на данной территории, заказов на выполнение работ по благоустройству территории, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, находящихся в их ведении, с использованием собственных и привлеченных финансовых ресурсов;
- содействие жилищно-эксплуатационным организациям в осуществлении мероприятий, направленных на снижение потерь тепловой, электрической энергии, газа и воды в жилищном хозяйстве;
- внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. В частности, органы ТОС имеют право вносить предложения в органы местного самоуправления по вопросам выделения земельных участков для общественно полезных целей, создания и ликвидации объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания, образования, здравоохранения, культуры;
- самостоятельная разработка, утверждение сметы доходов и расходов, определение в соответствии со своим уставом штатов и порядка оплаты труда работников органов ТОС;
- общественный контроль за качеством уборки территории и вывозом мусора, решением вопросов благоустройства;
- информирование членов местного сообщества о решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления, принятых по предложению или при участии членов территориального сообщества при осуществлении ими территориального общественного самоуправления.

Принципы территориального общественного самоуправления – это наиболее общие идеи (начала), которые положены в основу создания и деятельности ТОС и которым должны следовать граждане при осуществлении ТОС, а также органы государственной и местной власти во взаимоотношениях с ТОС.

Принципы территориального общественного самоуправления должны быть продолжением общих принципов осуществления местного самоуправления в Российской Федерации и принципов организации местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации. Принципам ТОС в настоящее время уделяется, на наш взгляд, недостаточное внимание. Так, в законах субъектов Российской Федерации, посвященных организации местного самоуправления, эти принципы не раскрываются, не раскрываются они часто и в законах субъектов Российской Федерации о территориальном общественном самоуправлении, что является существенным упущением.

Принципы осуществления территориального общественного самоуправления закрепляются сегодня в Положениях о территориальном общественном самоуправлении, принимаемых представительными органами муниципальных образований⁷. Обобщение нормативных правовых актов о ТОС позволило выделить следующие принципы осуществления ТОС:

⁷ См., например: Положение о территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород» : Решение Совета депутатов г.Белгорода от 23 мая 2006 г. N 288 // Наш Белгород. – 2006. – 02 июня. – №21.



- законность;
- защита прав, свобод и законных интересов граждан;
- свободное волеизъявление граждан на собраниях (сходах), конференциях;
- свобода выбора гражданами форм ТОС;
- добровольное участие граждан, проживающих на территории ТОС, в разработке и принятии решений по осуществлению собственных инициатив в вопросах местного значения, их реализации;
- выборность и подконтрольность гражданам органов ТОС;
- гласность и учет общественного мнения;
- сочетание интересов ТОС и интересов муниципального образования в целом;
- взаимодействие с органами управления муниципального образования;
- ответственность за принятые решения;
- самоорганизация участников ТОС и их самоуправленческая активность.

Таким образом, основная цель функционирования ТОС заключается в обеспечении интересов населения на определенной территории посредством реализации собственных инициатив. Для этого органы ТОС должны решать целый комплекс социально-значимых задач, которые можно сопоставить с функциями и полномочиями ТОС:

1. Организация работы по благоустройству и поддержанию порядка на соответствующей территории (озеленение, организация общественных работ, организация мест массового отдыха, организация субботников).
2. Работа с социально-незащищенными группами населения (пенсионерами, детьми, подростками, многодетными и неполными семьями).
3. Организация досуга детей, подростков и работающего населения.
4. Организация работы по поддержанию общественного порядка.
5. Укрепление материально-технической базы учреждений социальной сферы, за счет участия в городских грантах и привлечения иных средств.
6. Вовлечение местного населения в процессы самоорганизации и развитие его активности для решения местных проблем.
7. Осуществление общественного контроля за соблюдением норм и правил благоустройства, санитарного состояния и другие, хозяйствующими субъектами (организациями торговли, промышленности, частными домохозяйствами и т.д.).
8. Организация консультирования местного населения по вопросам взаимодействия с различными муниципальными службами и оказание помощи в решении этих вопросов.
9. Содействие развитию социально-бытовой, досуговой и иных инфраструктур соответствующей территории.
10. Содействие реализации и проведению общемуниципальных программ, мероприятий и праздников в пределах ТОС.

Естественно, данный перечень задач является неполным и его можно пополнить иными специфическими задачами, но он в достаточной степени отражает сущность организации территориального общественного самоуправления.

Население ТОС непосредственно или через исполнительный орган реализует собственные инициативы посредством различных механизмов и способов (они могут быть реализованы при содействии органов местного самоуправления или различных коммерческих структур), что ведет к реализации задач, стоящих перед ТОС, и достижению цели существования территориального общественного самоуправления.

Таким образом, организации ТОС являются одним из элементов гражданского общества, так как их зависимость от системы административной структуры местного самоуправления незначительна. В то же время такая форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления как ТОС является наиболее приближенным к населению звеном в системе местного самоуправления, которое может связать органы местного самоуправления с реальными заботами населения и обеспечить защиту совместных интересов граждан, проистекающих из проживания на определённой локальной территории (посёлок, микрорайон, квартал, деревня, сельский посёлок, хутор), из необходимости и неизбежности взаимодействия жителей этой территории с органами муниципального управления.



Несмотря на все положительные стороны такого феномена как территориальное общественное самоуправление, его развитие на территории Российской Федерации происходит неравномерно. По данным субъектов Российской Федерации, территориальное общественное самоуправление в той или иной степени осуществляется в 64 субъектах Российской Федерации (зарегистрирован устав как минимум 1 устав территориального общественного самоуправления). При этом, по данным органов исполнительной власти таких субъектов Российской Федерации как Курская область, Московская область, Республика Коми, Калмыкия, Дагестан, Башкортостан, Мордовия, Тыва, Саха (Якутия), Пензенская область, Магаданская область, Забайкальский край, Чукотский автономный округ, ТОС в них не развивается – не зарегистрировано ни одного устава.

Всего на территории Российской Федерации зарегистрировано около 16 тысяч уставов ТОС, при этом наибольшее их количество в абсолютном выражении зарегистрировано в Краснодарском крае (4219 или 26,5% от всех ТОСов), Волгоградской области (1901), Тверской области (1812), Республике Марий Эл (1557), Костромской области (1009).

Вместе с тем ТОСы редко регистрируются в качестве юридического лица. В среднем по Российской Федерации в качестве юридических лиц зарегистрировано 1916 ТОСов (12% от их общего количества). По данному показателю максимальное значение относится к регионам Сибирского федерального округа (65,3% или 672 из 1029 ТОСов), а минимальное – к регионам Центрального федерального округа – 4% или 178 из 4458 ТОСов.

ТОСы вправе вносить проекты муниципальных правовых актов. По данным субъектов Российской Федерации в 2006 году ТОСами было внесено 95 проектов муниципальных правовых актов, в 2007 году – 133 проекта, в 2008 году – 169 проектов муниципальных правовых актов, что говорит об усилении роли ТОС в организации местного самоуправления и их активизации.

Стоит отметить, что, как правило, проекты муниципальных правовых актов, внесенные ТОСами, принимаются органами местного самоуправления. С 2006 по 2008 годы всего было отклонено 29 из 397 проектов или 7%, что показывает достаточно хороший уровень правовой подготовки граждан, участвующих в ТОС.

Вместе с тем только в 19 субъектах Российской Федерации из 64, в которых зарегистрированы уставы ТОС, реализуется право на внесение проектов муниципальных правовых актов. По данному показателю можно выделить организацию деятельности ТОС в Костромской и Волгоградской областях – ежегодно вносится порядка 30 проектов муниципальных правовых актов (максимальные показатели по Российской Федерации)⁸.

Белгородская область пока не имеет собственного закона о территориальном общественном самоуправлении, но Правительством Белгородской области в конце 2009 года утверждена долгосрочная областная целевая программа «Повышение социальной и деловой активности населения по месту жительства на 2010-2012 годы». Основными целями реализации данной программы являются: создание благоприятных правовых и организационных условий для реализации населением Белгородской области права на территориальное общественное самоуправление; вовлечение широких слоев населения в общественную жизнь городских поселений, активизация потенциала граждан в решении вопросов местного значения⁹. В настоящее время на территории области действуют 271 ТОС и 83 Совета территории, планируется создать 885 ТОС и 171 Совет территории.

Развитие территориального общественного самоуправления в Белгородской области требует правового, экономического, информационного и методического сопровождения, осуществление которого возможно при поддержке органов государственной власти и местного самоуправления.

⁸ Информация Министерства регионального развития Российской Федерации об организации территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Российской Федерации (представлена участникам парламентских слушаний в Государственной Думе на тему «Вопросы организации и деятельности территориального общественного самоуправления» 2 июня 2009 года). URL: http://artemieva.duma.midural.ru/docs/notes/toc_info.doc

⁹ Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Повышение социальной и деловой активности населения по месту жительства на 2010-2012 годы»: Постановление Правительства Белгородской области от 28.12.2009 г. №393-пп // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. – 2010. – 15 января. -№ 16.



Конечная цель этого процесса – создание эффективной системы, позволяющей оперативно реагировать на проблемы жизнедеятельности населения определенной территории и муниципалитета в целом. Развитие системы территориального общественного самоуправления позволит совершенствовать муниципальное управление и приблизить местную власть к населению.

Для анализа развития территориального общественного самоуправления на территории Белгородской области необходимо исследовать практику ТОС в конкретных муниципальных образованиях. Безусловным лидером в становлении территориального общественного самоуправления на территории области является городской округ «Город Белгород».

Активно развивать общественное самоуправление городские власти начали в конце 2007 года, когда Совет депутатов г. Белгорода принял городскую целевую программу «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 годы»¹⁰.

В результате идея общественного самоуправления получает развитие по целому ряду параметров: соседские сообщества превращаются в ячейки социального партнерства, появляются возможности решения проблем, переходящих с бытового на социальный уровень.

В настоящее время в Белгороде создано 27 Советов территорий, в состав которых вошло свыше 550 активистов. Среди них – старшие подъездов, предприниматели, директора школ и ДОУ, руководители предприятий, представители духовенства, ветеранских, молодежных, общественных организаций и другие. За основу внутригородской территории взят двор. Все Советы территорий возглавляют депутаты Совета депутатов города. За счёт внутренних резервов администрации города в качестве штатной единицы Советам придан секретарь.

Повышение гражданской активности местного сообщества приводит к конкретным результатам: в 2008-2009 году на заседаниях Советов рассмотрено около 600 вопросов, в т.ч. о реализации Стратегического плана развития города, социальной защите населения, благоустройстве территорий, об охране общественного порядка, оказании жилищно-коммунальных услуг, организации досуга и другие. Причём во всех заседаниях Советов принимают участие руководители структурных подразделений администрации города, что даёт возможность широкого информирования граждан, компетентного обсуждения возникающих вопросов и, при необходимости, их оперативного решения¹¹.

В уставах муниципальных образований Белгородской области предусмотрены различные формы территориального самоуправления, в том числе такие формы как староста, квартальный, уличный, дворовый, домовый комитет и т.д., которые, как показывает практика особенно востребованы в мелких муниципальных образованиях с небольшим количеством жителей.

На территории Старооскольского городского округа работают 24 ТОС и 96 председателей уличкомов. Коллегиальным органом председателей уличных комитетов является Совет председателей уличных комитетов (далее – Совет председателей), который избран на общем собрании председателей уличных комитетов в мае 2009 года. В состав Совета председателей вошли 4 председателя уличных комитетов. Основными полномочиями Совета председателей являются проверка работы председателей уличных комитетов и внесение предложений по их поощрению. Члены Совета председателей каждый месяц на заседаниях подводят итоги деятельности председателей уличных комитетов с учетом критериев оценки их работы: организационные мероприятия по вывозу ТБО, по благоустройству территорий, оказание содействия органам внутренних дел в обеспечении общественного порядка и др.

Администрация Старооскольского городского округа ежемесячно проводит с председателями уличных комитетов совещания, на которых присутствуют руководители предприятий ЖКХ, транспорта, торговли. По итогам каждой встречи на основании пред-

¹⁰ Об утверждении городской целевой программы «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 годы»: Решение Совета депутатов г. Белгорода от 25.12.2007 г. №603 // Наш Белгород. – 2008. -18 января. – № 2.

¹¹ См.: Территориальное общественное самоуправление в системе муниципального народовластия / сост. А. Н. Нифанов ГУ «Институт региональной политики и законодательства». Белгород, 2009.

ложений и замечаний председателей уличкомов составляется план мероприятий с целью решения администрацией Старооскольского городского округа проблем, возникающих у жителей частного сектора. И эти проблемы решаются, тем самым повышая заинтересованность и эффективность работы председателей уличных комитетов.

На территории Губкинского городского округа уже созданы девятнадцать ТОС, каждое из которых имеет свой зарегистрированный устав, установленные границы и председателя. Регулярно с участием главы администрации Губкинского городского округа, должностных лиц администрации проходят встречи с населением ТОС, где обсуждаются вопросы социально-экономического развития муниципального образования, затрагиваются проблемы и рассматриваются пути их решения.

На территории городского поселения «Город Алексеевка» на сегодняшний день осуществляют свою деятельность 55 председателей уличных комитетов, работой которых охвачено 123 улицы и переулка, ведётся работа по созданию органов ТОС. Практически во всех из них избираются председатели уличных комитетов.

На территории Краснояружского района расположены 7 сельских поселений, одно городское – пос. Красная Яруга и 13 отдаленных хуторов, сел и поселков. В каждом городском и сельских поселениях сформированы и функционируют общественные организации, среди которых особая роль отводится деятельности старост, председателям уличных комитетов, комиссиям содействия семье и школе. Для координации деятельности всех общественных организаций, политических партий, религиозных конфессий, с целью улучшения взаимодействия между ними и органами местного самоуправления, а также повышения их роли в решении местных проблем, согласования и учета общественного мнения создан Консультативный совет общественных организаций, политических партий и религиозных конфессий при главе администрации района.

В настоящее время на территории городского поселения «Город Валуйки» функционирует 41 уличный комитет. Уличные комитеты образуются по территориальному принципу, призванные активно содействовать администрации городского поселения в широком привлечении граждан к решению вопросов местного значения. В 2009 году председателями уличных комитетов совместно с представителями администрации были организованы и проведены среди населения, проживающего в частном секторе, субботники по уборке от стихийного мусора территории города Валуйки, лесопосадки микрорайона Раздолье и луга вдоль берега реки Валуй. Совместно с представителями ОПН Валуйского района были организованы и проведены сходы граждан по вопросу профилактической работы с населением по предупреждению возникновения пожаров.

В Чернянском районе деятельность представителей уличных комитетов в основном сосредоточена в наведении санитарного порядка и благоустройства своих улиц. Оказывается большая помощь по сбору налогов (имущественного и земельного) у лиц, имеющих задолженность, проводится по этому вопросу разъяснительная работа¹².

В то же время, в процессе становления ТОС в различных регионах России выявился ряд общих проблем:

- недостаточная определенность порядка организации субъектов ТОС и выборов их исполнительных органов;
- неполнота и неоднозначность законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и деятельности субъектов ТОС;
- нечеткое определение места субъектов ТОС в системе местного самоуправления;
- неопределенность в источниках финансовых ресурсов субъектов ТОС;
- неумение, а в некоторых случаях нежелание органов местного самоуправления использовать потенциал ТОС, с одной стороны, и недостаточная активность населения по осуществлению своих прав в области самоуправления, с другой (в том числе, это касается участия в выборах органов государственной власти, местного самоуправления и ТОС);
- недооценка общественными объединениями, движениями, партиями потенциала ТОС, равно как и недооценка исполнительными органами субъектов ТОС потенциала общественных объединений, движений, партий в решении вопросов ТОС;

¹² См.: Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях / сост. А. Н. Нифанов ГУ «Институт региональной политики и законодательства». Белгород, 2009.



- слабый контроль исполнительными органами субъектов ТОС за деятельностью структур жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ);
- малая активность исполнительных органов субъектов ТОС в работе по охране окружающей среды;
- слабое взаимодействие исполнительных органов субъектов ТОС с органами социальной защиты;
- недооценка возможностей субъектов ТОС в организации различного вида учреждений: дополнительного образования детей (центров, клубов, студий, станций, лагерей, кружков, детских площадок) и физической культуры, а также молодежных центров по месту жительства и центров общения (в библиотеках, школах, клубах) и т.д.;
- практически полное прекращение использования потенциала субъектов ТОС в охране общественного порядка;
- нехватка методического обеспечения и квалифицированных кадров, вызванная тем, что система обучения выборных должностных лиц и служащих органов, входящих в систему местного самоуправления, до настоящего времени не сложилась, а там, где она есть, носит зачастую формальный характер;
- несовершенство системы судебной защиты субъектов ТОС (практически она отсутствует).

Развитие территориального общественного самоуправления на территории Белгородской области сталкивается со следующими проблемами:

- в ряде районов Белгородской области до настоящего времени не только отсутствуют нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность ТОС, но и в уставы муниципальных районов не внесены положения о территориальном общественном самоуправлении. Наряду с отсутствием регионального закона о ТОС это свидетельствует о недооценке потенциала территориального общественного самоуправления в становлении нового качества отношений между населением и муниципальной властью¹³;
- на местном уровне необходимо более четко определить примерный перечень вопросов, в решении которых могли бы участвовать ТОС, соглашениями о сотрудничестве закрепить вопросы взаимодействия ТОС и органов местного самоуправления, решить вопрос о материальном поощрении активных руководителей ТОС, нормативно определить механизм координации деятельности ТОС.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление – особый институт в системе местного самоуправления Российской Федерации, оно не относится к публичной власти, строится исключительно на началах добровольности и демократизма. На территории Белгородской области граждане активно участвуют в муниципальном управлении, активно сотрудничают с местными органами власти и жителями поселений. Именно в таких формах ТОС, как, уличные комитеты, старосты, инициативные группы граждан, комиссии, некоммерческие организации, участие в деятельности формируемых населением органов ТОС, граждане реализуют свое естественное право на участие в решении местных проблем, затрагивающих их индивидуальные и общественные интересы. Однако, несмотря на очевидную пользу, полномасштабная реализация идей ТОС наталкивается на целый ряд проблем: неполнота и неоднозначность имеющихся законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и деятельности субъектов ТОС; неопределенность в источниках финансовых ресурсов ТОС; недостаточность материально-технической базы и другие. Главным достижением территориального общественного самоуправления может и должно стать формирование нового характера взаимоотношений между населением и муниципальной властью, их трансформация от взаимного отчуждения, недоверия и отстраненности к взаимопониманию, согласию и заинтересованному сотрудничеству.

Список литературы

1. Миронова Н. Архангельская область: опыт самоорганизации и местного развития // Н. Миронова // Муниципальная власть. – 2007. – №6. – С. 36-42.

¹³ Ильичев И.Е. Территориальное общественное самоуправление. Белгород, 2010. – С. 131.



2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 2006 г. №131-ФЗ (в ред. от 03.11.2010 г. №286-ФЗ) // Российская газета. – 2010. – 10 ноября. – Ст. 1.
3. Татаркина Ю.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт гражданского общества. Дисс. ... к.с.н. – М., 2007.
4. Положение о территориальном общественном самоуправлении на территории городского округа «Город Белгород» : Решение Совета депутатов г. Белгорода от 23 мая 2006 г. N 288 // Наш Белгород. – 2006. – 02 июня. – №21.
5. Информация Министерства регионального развития Российской Федерации об организации территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Российской Федерации (представлена участникам парламентских слушаний в Государственной Думе на тему «Вопросы организации и деятельности территориального общественного самоуправления» 2 июня 2009 года). URL: http://artemieva.duma.midural.ru/docs/notes/toc_info.doc
6. Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Повышение социальной и деловой активности населения по месту жительства на 2010-2012 годы» : Постановление Правительства Белгородской области от 28.12.2009 г. №393-пп // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. – 2010. – 15 января. -№ 16.
7. Об утверждении городской целевой программы «Развитие общественного самоуправления в г. Белгороде на 2008-2011 годы» : Решение Совета депутатов г. Белгорода от 25.12.2007 г. №603 // Наш Белгород. – 2008. -18 января. – № 2.
8. Территориальное общественное самоуправление в системе муниципального народовластия / сост. А. Н. Нифанов ; ГУ «Институт региональной политики и законодательства». – Белгород: ИРПИЗ, 2009. – 39 с.
9. См.: Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях / сост. А. Н. Нифанов ; ГУ «Институт региональной политики и законодательства». – Белгород: ИРПИЗ, 2009. – 36 с.
10. Ильичев И.Е. Территориальное общественное самоуправление / И.Е. Ильичев. – Белгород: МУ ИМП, 2010. – 155 с.

SYSTEM OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT: A UNIVERSAL MODEL AND PRACTICE OF IMPLEMENTATION IN THE BELGOROD REGION

**G.N. GAIDUKOVA
R.I. GAIDUKOV**

Belgorod State University

e-mail: Gaydukov@bsu.edu.ru

Territorial self-government is a self-organization of citizens at their homes in part of the settlement for self and responsibility of their own initiatives on local issues. Structural organization of TSG can be represented as a universal adapted to modern conditions model containing all the basic elements of the organization of TSG within a defined territory: object, subject, principles, foundations, functions, target activities of problem, mechanisms for implementing their own initiatives. The terminal goal of TSG in the Belgorod region is creating an effective system to respond to the challenges of life defined territory and population of the municipality as a whole. For the analysis of territorial self-government in the territory of Belgorod region has been investigated to practice for the organization of TSG in particular municipalities. The undisputed leader in the development of TSG in the Belgorod region is the Belgorod urban district where they work 104 TSG, which combined in 27 Council of the Territory.

Key words: territorial self-government system, system, public administration, principles of TSG, basics of TSG, TSG functions, development.