

Ушакова Александра Андреевна

магистрант

ФГБОУ ВО «Бурятский государственный университет»

г. Улан-Удэ, Республика Бурятия

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТОС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: в настоящей статье автор рассматривает содержание деятельности ТОС на современном этапе развития российского общества. Затрагиваются вопросы исторического становления ТОС в России, приводится обзор функционирования институтов местного самоуправления в ведущих европейских государствах и за рубежом.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, гражданский проект, социальное партнерство, муниципалитет.

С начала 20 века актуализировалась возможность жителей России активно участвовать в решении вопросов, касающихся местного значения и на сегодняшний день, данная практика находит свое отражение в нормативно-правовой базе Российской Федерации.

Данный факт положительно повлиял на возможность граждан регулировать вопросы с проживанием их не только в том или ином территориальном образовании (квартал, микрорайон и т.п.), но и посредством участия в территориальном общественном самоуправлении решать наиболее злободневные вопросы, касающиеся благоустройства каждого конкретного человека микрорайона и решающие его проблемы адресно, в соответствии с ненадуманскими, но реальными потребностями. Целью настоящей статьи стало выяснение особенностей функционирования ТОС в современной России.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил, что территориальное общественное самоуправление (далее ТОС) является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления [12].

Подробную трактовку понятию ТОС даёт часть 1 статьи 27 вышеуказанного закона. Обращает на себя внимание тот факт, что ТОС предполагает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Отметим, что ТОС при юридическом оформлении ограничивает территориально сферу своего влияния, т.е. любой ТОС имеет точно определенные границы, в рамках которых и осуществляется деятельность ТОС. Возникновение ТОСов происходит как «сверху», так и «снизу». Зачастую, при возникновении стойкого желания жители того или иного территориального образования улучшить комфорт в месте своего проживания, налаживание быта, обеспечение чистоты и красоты своего двора, своей улицы приводит к взвешенной политике в отношении благоустройства того или иного жилого объекта в том числе и со стороны ЖЭУ. Так во многом благодаря работоспособным ТОСам в многоквартирных домах по-новому оборудуются подъезды. Например, уже не является выходящим из разряда необычных художественное оформление стен подъезда, остекление и озеленение подъездов домов силами жильцов, строительство во дворах удобных детских площадок или разбивка участков зеленых оазисов около домов, оборудование мест для прогулок и отдыха жителей многоквартирных домов.

Следует заметить, что труд ТОСа, зачастую носит характер добровольный и не предполагает какой-либо оплаты, свои мероприятия жители организуют, планируют и проводят по собственной инициативе, зачастую своими средствами и материалами. Зачастую это может напоминать по своей организации субботники и т.п. Роль легитимной власти в данном случае зачастую сводится к координирующей, когда жителям только подсказываются возможные объекты для улучшения, причем власть не может принудить ТОС осуществлять улучшение именно тех объектов, которые предложены лично ими. ТОС сам вправе

выбирать посредством коллегиального решения членов ТОСа, что именно и каким образом улучшать.

Таким образом, ТОС представляет собой эффективную форму реализации собственных инициатив, направленных на улучшение качества жизни людей на своей территории. Задачи ТОСа зачастую сводятся к следующему:

- благоустройство территории;
- решение проблем жилищно-коммунального хозяйства;
- обеспечение водоснабжения;
- организация детских и спортивных площадок;
- социальная помощь нуждающимся;
- ремонт дорог и тротуаров;
- сохранение культурного наследия;
- решение экологических задач.

Учитывая тот факт, что ТОС не охватывает всю территорию муниципального образования и то, что не является при этом органом власти, ТОС является одним из институтов демократии в современном обществе. Факт официального создания ТОС фиксируется специально уполномоченных регистрационных органов местного самоуправления после предоставления необходимого для регистрации пакета документов. Принимая во внимание то, что в составе пакетов документов для регистрации ТОСа обязательно присутствует документ от муниципалитета, ТОС в современной России является удобной формой локального волонтерства, деятельность которого в любом случае подконтрольна муниципалитетом и может им регулироваться.

Юридически ТОС гораздо лучше справляется с проблемами, связанными с проведением ремонтных работ. Во-первых, расчет необходимых строительных материалов производится более подробно, так как финансирование в основном идет из собственных средств, во-вторых, ТОС избегает волокиты в решении юридических вопросов, которые зачастую присущи государственным организациям, например ТОСу в отличие от госструктур не нужно собирать докумен-

ты о строительстве и ремонте, участвовать в торгах по 44-ФЗ и т.п. в муниципалитете реестр ТОСов, наряду со всеми иными документами содержит протоколы собрания участников ТОС, которые самостоятельно принимают решения в части ремонта тех объектов социальной инфраструктуры, которые считают приоритетными. В свою очередь орган местного самоуправления принимает решение о софинансировании социального гражданского проекта.

Наряду с задачами по благоустройству территории, законодатель дает право ТОСам осуществлять контрольные функции на территории работы ТОСа в части уборки территории, порядка проведения работ по благоустройству и озеленению территории и т.п. Рост ТОСов на сегодняшний день в России носит масштабный характер и в связи с этим имеется очень обширный перечень возможностей получения ТОСом бюджетных средств, в основном за счет получения грантов или целевого финансирования. Показательным в данном случае можно привести пример оказания помощи ТОСами в работе социально-культурных объектов. Так, во многом благодаря финансовой поддержки ТОСов в отдаленных микрорайонах получают поддержку и развитие клубы по интересам, библиотеки, дома творчества для детей и молодежи, детские сады. Положительный социальный эффект от деятельности ТОС находит свое отражение не только на федеральном, но и на региональном уровне. Для наглядности представим данную информацию в таблице.

Таблица 1

ПОЛЬЗА ОТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТОС	
<i>для субъекта Федерации</i>	<i>для муниципального образования</i>
Эффективные рычаги управления территориями.	Социально-экономическое развитие территории муниципалитета становится управляемым и предсказуемым за счет укрепления взаимодействия органов МСУ с населением.

<p>Инструменты выявления, актуализации и мобилизации собственных внутренних резервов территории, ее бизнеса и общест­венности для решения задач по содержанию и развитию данной территории.</p>	<p>Состояние территории муниципалитета выходит из зависимости от общей финансово-экономической конъюнктуры.</p>
<p>Возможность экономии бюджетных средств по ряду социально-значимых направлений расходов с перспективой увеличения бюджетных инвестиций в развитие реальных секторов экономики.</p>	<p>Гарантия участия жителей в решении наиболее острых проблем территории в различных социально-значимых сферах.</p>
<p>Механизмы мониторинга и мягкой коррекции общественного мнения, создания позитивного имиджа органов публичной власти и их руководителей.</p>	<p>Гарантия выявления и вовлечения в управленческий инструментарий скрытых или не актуализированных социально-экономических ресурсов территории, что, в т.ч. повышает инвестиционную привлекательность территории.</p>
<p>Гарантия формирования и активизации конструктивно настроенного электората и, в целом, гражданского общества.</p>	<p>Гарантия экономии расходов бюджета по социально-значимым направлениям за счет необязательности для ТОСов выполнять требования ФЗ-44 и иного антимонопольного законодательства.</p>
<p>Вклад в формирование позитивного имиджа и узнаваемого бренда субъекта Федерации, рост инвестиционной привлекательности территории.</p>	<p>Возможность полного контроля органа МСУ за эффективностью расходования ТОСами выделяемых бюджетных средств.</p>
	<p>Самый быстрый, надежный и комфортный способ реализации норм федерального законодательства об общественном контроле, поддержке социально ориентированных НКО и иных законов, касающихся развития гражданского общества.</p>

	<p>Механизм выявления и формирования конструктивного электората, оздоровления социального климата, повышения уровня удовлетворенности граждан условиями жизни в муниципалитете.</p>
	<p>Возможность для создания муниципального кадрового резерва, прежде всего, для представительного органа местного самоуправления. Механизм воспитания грамотного, социально ответственного и активного собственника и налогоплательщика.</p>

Очевидная польза для населения самоуправляющейся территории видится нам в следующем: каждый житель может заявить о важной для него лично проблеме и принять непосредственное участие в ее решении; каждый житель может реализовать свой личный потенциал для улучшения качества жизни на своей территории и заслужить тем самым уважение соседей; каждый житель может воспользоваться механизмами ТОСа для создания своего позитивного политического имиджа, для старта в своей политической или управленческой карьере; каждый житель может установить надежные рабочие и личные контакты с представителями органов власти, участвовать в формировании наказов для выборных должностных лиц органов власти; жители территории получают реальные, определенные и защищенные законодательством возможности непосредственно участвовать в распределении бюджетных средств и контроле за эффективностью бюджетных расходов.

В связи с тем, что ТОСы носят общественный характер, очень часто ТОСы выступают в роли некоммерческих организаций, поэтому с точки зрения закона деятельность ТОСа регламентируется Федеральным законом от 12.01.1996 года №7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Если совершить исторический экскурс, можно констатировать, что впервые остро встала проблема участия жителей в местном самоуправлении после

Крестьянской реформы 1861 года. Позднее, уже в советский период развития России существовали такие формы самоорганизации граждан как уличные комитеты, домовые комитеты, советы общественности и советы микрорайонов. В 1915 году начинают свою активную деятельность домкомы, выполняющие функцию социального контроля и помощи. 9 апреля 1990 года появился первый закон о местном самоуправлении в СССР – Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», в нем первостепенное значение уделялось экономической самостоятельности местного самоуправления [2, с.14; 4].

В 2000 году произошло знаковое событие для развития Территориального общественного самоуправления – реформа местного самоуправления.

Современное стояние ТОС в России, по мнению ряда исследователей, при достаточном развитии ТОС сможет стать хорошей альтернативой действующей системе местного самоуправления. В частности, по мнению Г. Маркаряна, наличие Территориального общественного самоуправления в каждом населенном пункте могло бы снизить затраты муниципального образования и ТОС относиться к единственной на сегодняшний момент форме прямой демократии, ведь народ сам решает свои проблемы. Г. Маркарян полагает, что ТОС со временем должен заменить органы местного самоуправления [7, с. 49–51].

Функционирование ТОСов в Российской Федерации при общих закономерностях образования, функционирует по разным основаниям. Так, существуют территории, где ТОСы успешно работают уже много лет, например, в Вологде, Новосибирске, Омске, Перми, Нижнем Новгороде, Кирове и другие. Вместе с тем существуют территории, которые только начинают развиваться в этом направлении, так в Ненецком автономном округе, Нарьян-Маре, при поддержке администрации [8].

Интересен факт, что для каждого края, характерен свой собственный актуальный круг решаемых вопросов. К примеру, в Бурятии и в Хабаровском крае решаемые вопросы в основном связаны с энергосбережением, очисткой вод, социально-экологическим обучением. В Нижнем Новгороде и Екатеринбурге

к самым актуальным проблемам относят вопросы озеленения и благоустройства дворовых территорий.

Сравнивая положение дел с ТОСами в европейских странах и США отметим, что там ситуация обстоит несколько иначе, чем в России. В 1985 году Европейскими странами была принята Европейская Хартия о местном самоуправлении. Именно в этом документе местное самоуправление было закреплено на международном уровне, а органы муниципальных единиц получили перечень прав и обязанностей. Территориальное общественное самоуправление существует во многих государствах в рамках местного самоуправления. Например, в Шотландии есть законоположение, позволяющее создавать общинные советы, если будет такая необходимость. Подобные советы не могут иметь свой собственный источник финансирования, но могут получать субсидии и определенную финансовую помощь от местных органов власти [11, с. 41].

Общинные советы создаются с конкретной целью, которая определяется как выяснение, координация и в дальнейшем передача органам местного самоуправления, а также, если есть необходимость, органам государственной власти коллективного мнения данной муниципальной единицы – общины по конкретным вопросам, за которые власть официально несет ответственность.

В США большое значение придается так называемым районным ассоциациям, это самоорганизации, сходные с территориальным самоуправлением. Главным принципом работы подобных объединений является убеждение, что местная администрация не может в одиночку изменить в лучшую сторону тяжелое состояние микрорайонов, оздоровить экономику. Поэтому жители должны работать сами в этих направлениях, помогая местным органам, так как они несут ответственность за будущее своей муниципальной единицы. Главным направлением взаимодействия органов местного самоуправления и районных ассоциация должно быть установление со стороны первых проблемных сфер и направления в них работы граждан [2, с. 13].

Так, эксперимент в 1990 г. в Финиксе городской совет разработал программу поддержки микрорайонов. Районным ассоциациям были переданы определенные инвестиции для реабилитации и стабилизации ситуаций в микрорайонах. Данная инициатива была поддержана и другими штатами. Около 1 миллиона долларов ежегодно органы местного самоуправления выделяют для финансирования проектов участия граждан или делегирования определенного объема своих полномочий районным ассоциациям. Главным преимуществом участия в жизни муниципальной единицы ее населения следует отметить экономии, так как услуги районных ассоциаций намного дешевле, нежели аналогичные услуги коммерческих и муниципальных служб [2, с. 13].

В Германии базовым уровнем управления является община. В решении вопросов местного самоуправления община достаточно самостоятельна, на разрешение данных вопросов используются частные средства и собственные ресурсы. Общины активно взаимодействуют между собой, обмениваются опытом, иногда проводят совместные акции, направленные на разрешение вопросов смежных общин и затрагивающие интересы двух сторон, или решаются совместно вопросы по благоустройству нейтральных территорий (дороги, скверы, участки газонов и т.п.). В России подобная практика активно была развита в начале 20 века, когда, например, состоятельным купцам вменялось в обязанность содержать в надлежащем виде участок дороги возле своей торговой лавки, осуществлять его ремонт, украшать. Выражаясь современным языком, подобный арт-дизайн благоприятно сказывался и на общем впечатлении, которое складывалось у посетителей лавки. С другой стороны, это свидетельствовало о статусности человека, которому принадлежит та или иная территория. В Санкт-Петербурге и Москве до сегодняшнего дня сохранились роскошные здания торговых лавок, магазинов, многие из которых по праву считаются памятниками культуры.

Задачи общин в Германии сводятся к трем основным направлениям: обязательные, рассматривающие и решающие вопросы энергоснабжения, воды, до-

рог, санитарного надзора за территорией, пожарной охраны, социальной помощи; задачи, порученные общине земель или федеральным правительством, сопровождаемые финансированием (обеспечение занятости населения и некоторые другие); добровольные (содержание и строительство социальных и культурных объектов: спортивных и культурных учреждений). Для каждой общины существует определенный перечень вопросов, которые она должна решать. В их решении активно участвует и население [6, с. 27].

Таким образом, можно сделать вывод, что местное самоуправление является официально закрепленным на международном уровне правом граждан каждой страны. Государства прошли длительную историю к юридическому признанию существования местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление в современном мире является одной из важных форм осуществления самоуправления в муниципальных единицах, как России, так и зарубежных стран.

Применительно к российской современной действительности отметим, что ТОСы представляют собой активно формирующийся демократический институт участия населения в социально-экономических реформах, направленных не только на улучшение социально-бытовых условий проживания граждан, входящих в ТОС, но и действенный инструмент в стимулировании развития территорий, на которых расположен ТОС. Проблема функционирования ТОС в современной России в целом и регионах в частности связана с огромным комплексом проблем, поиск оптимальных вариантов разрешения которых является, на наш взгляд, очень перспективным направлением с точки зрения практики и теоретического осмысления.

Список литературы

1. Бабичев, И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 10. – С.23–32.
2. Бондарь, В. Инициатива не наказуема! // Муниципальная власть. – 1999. – № 2. – С. 12–17.
3. Градостроительный Кодекс (ГК) РФ (в ред. ФЗ от 03.07.2016 № 373-ФЗ).
4. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйствования в СССР» от 9.04.1990 г. // Свод законов СССР, т. 1. – 1990. – с. 267.
5. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
6. Лапин В. Что немцу хорошо, и россиянину не повредит // Муниципальная власть. –1999. – № 6. – С. 27–32.
7. Маркарян, Г. Территориальное общественное самоуправление // Законность. – 2005. – № 6. – С. 49 –51.
8. Территориальное общественное самоуправление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fsdejournal.ru/taxonomy/term> (дата обращения: 20.12.2018).
9. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в редакции от 25.11.2013 г. № 317-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003. – № 40. – Ст. 3822.
10. Указ об утверждении Положения об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР от 03.09.1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1985. – № 37. – Ст. 1308.

11. Федерализм, региональное управление и местное самоуправление // Проблемно-тематический сборник «Местное управление и самоуправление в России и за рубежом». – М. – 2000. – № 2. – С. 41–44.

12. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. – № 131-ФЗ.