УДК/UDC 342.728

Перспективы и проблемы развития территориального общественного самоуправления в России

Павлов Николай Владимирович
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: nik281@mail.ru
SPIN-код: 9982-4865

Фотиадис Раиса Михалисовна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия

Аннотация

В представленной статье рассматриваются и раскрываются перспективы и проблемы развития территориального общественного самоуправления в России. Данный вопрос рассмотрен на основе нормативных правовых актов, научных статей и статистических данных. Актуальность данной работы исходит из того, что местное самоуправление в настоящее время вызывает интерес большого количества граждан Российской Федерации, поскольку выступает одной из форм народовластия, то есть одним из способов решения населением важных вопросов, оказывающих влияние на их уровень жизни. Авторы рассматривают одну из таких форм участия населения — территориальное общественное самоуправление, изучают спорные моменты реализации на практике данной формы и определяют, насколько она распространена и актуальна в повседневной жизни населения.

Ключевые слова: местное самоуправление, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, перспективы, проблемы.

Prospects and Problems of Development of Territorial Public Self-Administration in Russia

Pavlov Nikolay Vladimirovich
Candidate of Law, assistant professor of the Department of Administrative and Financial Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: nik281@mail.ru
SPIN Code: 9982-4865

Fotiadis Raisa Mikhalisovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia

Abstract

The presented article discusses the prospects and problems of development of territorial public self-government in Russia. This issue is considered on the basis of regulatory legal acts, scientific articles, and statistical data. The relevance of this work is based on the fact that local self-government currently arouses the interest of a large number of citizens of the Russian Federation, since it is one of the forms of democracy, i. e. one of the ways for the population to solve important issues that affect their standard of living. The authors consider one of such forms of public participation—territorial public self-government, examine controversial moments of practical implementation of this form, and define how it is widespread and relevant in the daily life of the population.

Key words: local government, forms of direct implementation of local government by the population, territorial public self-government, prospects, problems.

В соответствии с основным законом, регулирующим организацию и функционирование всей системы местного самоуправления, а именно Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», территориальным общественным самоуправлением признается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской террито-

рии города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (п. 1 ст. 27) [1].

В чем заключается актуальность данной темы? Вообще территориальное общественное самоуправление (ТОС) как таковое можно назвать своеобразным индикатором того, насколько реальной представляется организационная самостоятельность местного самоуправления, потому что оно максимально приближено к населению. Это способствует выявлению проблем, существующих на определенной территории, их оперативному разрешению органами местного самоуправления. Данная форма народовластия выступает некой возможностью граждан самостоятельно и с учетом своих интересов решить существующие проблемы на местах, что способствует повышению уровня их гражданской ответственности за состояние дел на территории своего проживания, так как территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением в форме проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Что в определении понимается под частью территории и на какой территории вообще возможно реализовывать такую форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления? Федеральный закон предусматривает, что территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах подъезда многоквартирного жилого дома, многоквартирного жилого дома, группы жилых домов, жилого микрорайона, сельского населенного пункта, не являющегося поселением, на иных территориях проживания граждан.

При написании данной статьи мы заметили, что достаточно большое количество научных работ посвящено именно проблемам организации и заинтересованности населения в функционировании данной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, причем такие работы написаны применительно к различным регионам страны, что подтверждает наличие некоторых проблем практически

во всех субъектах Российской Федерации, что также обуславливает актуальность выбранной нами темы.

Итак, эффективность применения данной формы зависит в первую очередь от ее нормативного закрепления, правовой регламентации. Так, нами были изучены уставы нескольких муниципальных образований. Например, в Уставе Муниципального образования г. Краснодар территориальному общественному самоуправлению посвящена отдельная статья (ст. 14), в которой закрепляется понятие, пределы территории проживания граждан, на которой может осуществляться данная форма, прописаны исключительные полномочия собраний, конференций граждан [2]. А если мы обратимся к Уставу муниципального образования Гулькевичский район, то в данном акте мы не наблюдаем даже выделения отдельной статьи для закрепления такой формы, она лишь косвенно отражена в ст. 21 под названием «Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении» [3], и то непосредственного указания на нее нет. Возможно, это первопричина неэффективности данной формы, поскольку она даже не имеет непосредственного своего отражения в официальном акте. Население муниципального образования может даже не знать о ее существовании. И действительно, проведя небольшой опрос среди своих родственников, жителей одного муниципального образования, мы выяснили, что лишь немногие имели представление о существовании такой формы.

К тому же одной из существенных проблем выступает недостаточная полнота определения правового статуса ТОС в действующем законодательстве, и, как следствие, возникают множественные дискуссии. В своей статье Н. В. Винник предлагает несколько вариантов интерпретации того, что же представляет собой территориальное общественное самоуправление:

1) форма непосредственной демократии в рамках системы местного самоуправления;
2) своеобразный орган местного самоуправления;
3) институт гражданского общества;

4) особая общественно-публичная власть [4].

Также одной из важнейших проблем в развитии ТОС выступает проблема финансирования. На практике могут иметь место такие способы финансирования ТОС, как: получение грантов в результате участия ТОС в конкурсах наряду с другими общественными организациями; выделение прямых субсидий из местного бюджета сельского поселения, муниципального района, бюджета субъекта Российской Федерации; привлечение средств самим ТОС.

Так, например, территориальному общественному самоуправлению могут выделяться средства из местного бюджета в следующих случаях:

1) когда размещается в установленном порядке муниципальный заказ на выполнение работ и оказание услуг;
2) когда территориальное общественное самоуправление участвует в реализации муниципальных программ;
3) когда территориальному общественному самоуправлению предоставляются субсидии.

В некоторых муниципальных образования проводятся даже конкурсы среди органов территориального общественного самоуправления на получение субсидий из бюджета муниципального образования, которые представляют свои проекты, направленные на достижение общественно-полезных целей, например на обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, на организацию и проведение физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, на организацию благоустройства и озеленения территории муниципального образования, на сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия и др. Все это несомненно способствует стимулированию организации ТОС и позволяет повысить роль ТОС в организации местного самоуправления.

Считаем, что есть необходимость изучить статистические показатели функционирования территориального общественного самоуправления в России. Так, изучив информацию на сайте Министерства Юстиции Российской Федерации, мы нашли список зарегистрированных неком-

мерческих организаций в форме территориального общественного самоуправления в Южном Федеральном округе. На территории Краснодарского края их оказалось всего 32. В Ростовской области — всего 6, в республике Адыгея — 1, в Астраханской области — 3, информация предоставлена по состоянию на 23 августа 2018 года [5]. Как мы видим, их достаточно небольшое количество.

Однако не все так печально в данных показателях, поскольку, как утверждает в своей Г. М. Мелюхин, проблема заключается в том, что количество действующих ТОС значительно выше того, что называется официальными лицами, потому что не ведется учет регистрации деятельности ТОС на федеральном уровне. На уровне регионов также нет единых подходов по учету ТОС [6]. К данному выводу он приходит на основе официальных ответов на запросы Лиги ТОС о том, какое количество территориальных общественных самоуправлений наблюдается в различных регионах.

Так, количество ТОС, которые были зарегистрированы в региональном управлении министерства юстиции и те данные, которые были предоставлены исполнительными органами власти, практически всегда не совпадали между собой. Так, что касается Астраханской области, администрация губернатора Астраханской области считает, что на территории области количество ТОС с юридическим лицом — 21, а управление министерства юстиции РФ по Астраханской области, которое производит регистрацию, насчитало только 8, правительство Вологодской области — 4, а управление министерства юстиции РФ по Вологодской области — 11 и т. д. То есть мы видим, что если даже среди органов государственной власти нет слаженной работы, то как же мы можем проследить официальную статистику формирования ТОС и их функционирования в регионах нашей страны? А ведь это необходимо для мониторинга существующей проблемы непопулярности такой формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Можно ли повысить актуальность ТОС среди населения? И если можно, то каким образом? Нельзя применять для этой цели методы

«сверху», то есть властные методы, заставляя создавать их, поскольку это напрямую будет противоречить самой природе такой формы участия населения в решении вопросов местного значения. Возможно, есть необходимость распространять среди населения информацию об успешной практике функционирования ТОС в том или ином муниципальном образовании.

Также необходимо обратить внимание на то, что популяризацией территориального общественного самоуправления среди населения в настоящее время все-таки занимаются. Так, в ходе исследования нами были найдены в различных регионах государственные программы, которые направлены на развитие и совершенствование территориального общественного самоуправления. Рассмотрим некоторые положения на примере такой программы Волгоградской области на 2014–2018 годы. В данной программе основными задачами обозначены следующие:

1) вовлечение населения Волгоградской области в процессы формирования и развития ТОС для эффективного решения вопросов местного значения;
2) совершенствование организации взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Волгоградской области с организациями ТОС [7].

Мы считаем, что такая программа необходима, поскольку, как мы убедились выше на основе статистических данных, существуют некоторые проблемы деятельности территориального общественного самоуправления, а также проблемы вовлеченности граждан в осуществлении такого рода деятельности. Все это происходит потому, что есть некоторые проблемы, сдерживающие само развитие территориального общественного самоуправления, например: механизмы взаимодействия между органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и организациями ТОС несовершенны; это также обуславливается низким уровнем активности и вовлеченности в принятии решений по вопросам местного значения гражданского общества; вдобавок к этому можно указать и недостаточную информированность населения о ТОС.

Именно поэтому необходимо вовлекать население в процесс формирования и развития ТОС для эффективного решения вопросов местного значения, а также оказывать информационную и консультационную поддержку территориальному общественному самоуправлению как форме непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Потому что, как утверждает Э. Р. Чернова: «Появление ТОС указывает на новый уровень разговора между местным сообществом и органами местного самоуправления, когда население предпочитает идти на добровольное сотрудничество с местными властями, на проявление доверия к органам местного самоуправления» [8].

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

2. Устав муниципального образования город Краснодар // Официальный Интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара. URL: https://krd.ru/dokumenty/dokumenty-gorodskoy-dumy/ustav-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorod-krasnodar.

3. Устав муниципального образования Гулькевичский район // Администрация муниципального образования Гулькевичский район. URL: https://gulkevichi.com.

4. Винник Н. В. Проблемы развития территориального общественного самоуправления на Востоке России // Государственная власть и местное самоуправление. № 7. 2016. С. 20–23.

5. Устанавливаются особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Минюст России. URL: http://minjust.ru/ru/novosti/ustanavlivayutsya-osobennosti-regulirovaniya-deyatelnosti-territorialnogo-obshchestvennogo

6. Мелюхин Г. М. Мониторинг деятельности территориальных общественных самоуправлений в России // Ассоциация территориальных общественных самоуправлений «Лига ТОС». URL: http://xn–80afolssf.xn–p1ai/2016/06/26/%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B0/.

7. Государственная программа Волгоградской области «Развитие и совершенствование системы территориального общественного самоуправления Волгоградской области на 2014–2018 годы» // Кодекс. URL: http://docs.cntd.ru/document/460226554

8. Чернова Э. Р. Проблемы и перспективы развития территориального общественного самоуправления в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 12. С. 191–193.