Ратькова Ю.В.,
соискатель РГСУ

Формирование благоприятной среды функционирования территориального общественного самоуправления

В течение последних пятнадцати лет Россия находится в поиске новых методов организации общества и институциональных форм, адекватных потребностям своего развития, имеющих сегодня все большую остроту на уровне муниципальных образований в сфере местного самоуправления. Одной из таких форм является территориальное общественное самоуправление (ТОС), которое приобрело все признаки социального института.

Эффективное функционирование ТОС как специфичной социально-территориальной системы и как социального института имеет огромный потенциал роста, вовлечения населения в систему самоуправления, стимулирования социальной активности граждан, формирования их активной гражданской позиции, воспитания подрастающего поколения, способности самым рациональным способом решать местные задачи, поэтому ТОСы могут и должны стать мощным фактором стабилизации социально-экономической ситуации в стране, становления гражданского общества.

Несмотря на очевидную социальную, экономическую и нравственную значимость этого явления становление и развитие ТОСов испытывает множество проблем.

В ряду самых острых из них стоит формирование нормативно-правовой базы, адекватной потребностям их функционирования.

Важность решения этой проблемы трудно переоценить. В настоящее время отсутствует единое понимание в разграничении законодательного регулирования между Российской федерацией территориального общественного самоуправления, связанное с различным пониманием природы ТОС. Относится ли оно к общественной или к властной структуре, т.е. к властным институтам муниципального образования либо к демократическим структурам, созданным самими гражданами и призванными защищать интересы граждан и строить свои взаимоотношения с властью от лица территориального сообщества.

Решение проблемы места ТОС в системе управления вообще и местного самоуправления в частности требует последовательного рассмотрения.

Местное самоуправление при всех проблемах и недостатках имеет устойчивый и развивающийся статус, правовые границы и строго очерченную компетенцию, чего нельзя сказать о «территориальном общественном самоуправлении» (ТОС), где статус и положение только обозначено и чётких границ не имеет.

Поэтому ТОСы оказались в довольно сложном правовом положении – они могут быть зарегистрированы и как общественные организации граждан и как органы местного самоуправления.

ТОСом называют принципиально разные образования: и гаражные кооперативы, и советы граждан при ЖЭКах, и кондоминиумы, и просто обществен-

ные организации «по интересам» - Закон прямо не оговаривает правовую форму организации граждан по месту проживания.

Институализация ТОС начинается с принятия Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в 1991 года. Это статьи 80-86 и 96, где провозглашалась общественная природа этого института.

В 1995 году появился Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, который неоднократно дополнялся и модернизировался (в т.ч. и в 2006г.)Статья 27 отнесла регулирование ТОС к законодательству субъекта Российской федерации, уставу муниципального образования и других нормативно-правовых актов местного самоуправления.

Эта статья закона (кстати, неизменная по содержанию с 1995г) породила серьёзные споры среди специалистов и политиков. Ошибочным признаются как предлагаемые в нём определения ТОС, так и недостаточный объем правового регулирования ТОС законом в целом.

Согласно 27 статье: «Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территория поселений, не являющихся муниципальным образованием, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территорий) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления».

Из данного определения следует, что ТОС представляет собой общественную организацию. Но уже во втором абзаце говорится: «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления». Противоречие налицо!

С одной стороны, гражданам дана свобода для самоорганизации, свобода создания общественной структуры, а с другой – обязанность руководствоваться локальным нормативно-правовым актом, который создаёт местная (не федеральная!) власть, которая и будет определять условия работы ТОСов, диктовать правила и формы взаимоотношений и т.п.

Это противоречие, заложенное в 27 статье, как раз и является предметом споров, которые на сегодняшний день имеют место в Государственной Думе, законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления.

Преодолев это противоречие, мы решим проблему ТОС, как составной части местного самоуправления. Ведь, на самом деле, если мы провозгласили демократические принципы построения государства, то на самом низу этой вертикали именно остается ТОС. При этом ТОС является самостоятельным, независимым звеном власти и по сути своей именно это и есть истинное местное самоуправление. (Как ни парадоксально, но данная проблема возникла как

следствие введения принципа федерализма и самостоятельного местного самоуправления.)
Всё вышесказанное позволяет утверждать необходимость выделения ТОСов в отдельную, самостоятельную структуру власти и управления на местах, находящуюся между простым гражданином и органами муниципальной и региональной власти.

Принятие пакета законодательных актов, позволяющих реализовать право граждан на объединения по месту жительства с предоставлением (делегированием) им прав и обязанностей органов местного самоуправления и государственных полномочий.

Это позволит обеспечить свободное и беспрепятственное создание и регистрацию ТОСов, обеспечить их самостоятельность, в том числе хозяйственно-финансовую (путём перераспределения в пользу ТОС финансовых потоков в систему местного самоуправления , реформы налогообложения и поступлений в местные бюджеты, децентрализации принятия решений, перераспределения компетенций с обязательным обеспечением ресурсами в пользу местного самоуправления)

Реализовать это всё можно лишь путём создания и принятия специального закона о ТОС Федерального уровня.

За принятие такого закона выступают многие видные специалисты: учёные различных специальностей, политики, управленцы, законодатели.

Группа последних (Координатор группы депутатов Государственной Думы РФ III созыва А.Н. Белоусов) несколько лет назад внесли на рассмотрение Думы проект Федерального закона «Об общих принципах организации территориального общественного самоуправления, в котором ТОС рассматривается как форма реализации двух конституционных прав граждан: права на собрание и права на объединение для защиты общих (или общественных) интересов на данной микротерритории.

За принятие такого закона выступает и абсолютное большинство людей-членов территориальных сообществ, активистов ТОС.

Об этом свидетельствуют данные опросов, проводимых в течение пяти лет автором статьи в рамках исследования проблем становления ТОС в г.Долгопрудный московской области, а так же коллег-социологов, занимающихся данной проблемой из других регионов.