

УДК 338+352.075

© И. В. БОГАТЫРЕВА¹, А. А. ПОПИКОВ², 2020

^{1,2} Воронежский институт экономики и социального
управления (ВИЭСУ), Россия

E-mail ¹: viesm_dpo@mail.ru

E-mail ²: popikov-aa@yandex.ru

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье представлены результаты анализа современного состояния и перспектив развития территориального общественного самоуправления (ТОС) в Российской Федерации на примере Петропавловского муниципального района Воронежской области. Рассмотрены особенности модели финансовой поддержки инициатив ТОС Воронежской области. Определены проблемы в организации территориального общественного самоуправления на территории конкретного муниципального образования. Результатом работы стал предлагаемый комплекс мер, направленный на совершенствование деятельности территориального общественного самоуправления в Петропавловском муниципальном районе.

Ключевые слова: самоуправление, муниципальное управление, демократическое общество, гражданское общество, территориальное общественное самоуправление.

Введение

Трансформационные процессы, происходящие в последние десятилетия в системе местного самоуправления Российской Федерации, сформировали вектор его развития, который направлен на повышение качества и результативности решения вопросов местного значения. Этому способствовали и принятая нормативно-правовая база, и изменения территориальной организации местного самоуправления.

Глобализация, научно-технический прогресс бросают новые вызовы в вопросах управления территориями, усложняя задачи местной власти, которая становится неспособна самостоятельно решать новые проблемы, вызванные временем, без активного участия населения в их решении. В этой связи развитие российского общества в направлении создания жизнеспособных саморегулирующихся локальных сообществ и других структур гражданского общества предполагает повышенное внимание к территориальному общественно-

му самоуправлению (ТОС), деятельность которого имеет большое значение для получения первичного опыта развития общественной активности населения:

- в решении вопросов местного значения;
- в оказании помощи органам местного самоуправления в реализации их полномочий;
- в создании одного из каналов формирования институтов гражданского общества.

В то же время очевидно, что стабильное и эффективное функционирование местного самоуправления напрямую зависит от конструктивного взаимодействия муниципальных органов власти с населением и активного участия местных сообществ в процессах управления муниципалитетом, что определяет необходимость интеграции территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием. И если в пределах городских населенных пунктов территориальное общественное самоуправление имеет достаточно большой опыт, уже устойчиво и в полной мере функционирует, то ТОС, расположенные в сельской местности, начали существование относительно недавно, поэтому имеют свои особенности и проблемы, ставшие на пути их развития.

В связи с этим цель данной работы заключается в изучении и всестороннем анализе особенностей и проблем осуществления территориального общественного самоуправления (являющегося объектом исследования) на примере Петропавловского муниципального района Воронежской области для внесения предложений по эффективному его развитию.

Предмет исследования — организация территориального общественного самоуправления на муниципальном уровне в Российской Федерации.

При проведении исследования, помимо общенаучных методов анализа и синтеза, были использованы следующие специальные методы: качественный анализ текстов (в том числе нормативных документов, регламентирующих деятельность территориального общественного самоуправления), сравнительный анализ количественных показателей территориального общественного самоуправления в разных поселениях, сравнительный диахронный анализ нормативных актов, принятых в разное время и посвященных одному объекту, опрос населения исследуемого муниципального образования.

Результаты исследования

Рассматривая тенденции развития института территориального общественного самоуправления, можно отметить, что на тер-

ритории Воронежской области широкое применение практики общественного самоуправления началось в период 2015-2016 гг., когда стала применяться существующая на данный момент модель поддержки органов ТОС (рис. 1). Именно в это время на территории Петропавловского района были созданы почти все действующие в настоящий момент органы территориального общественного самоуправления.



Рис. 1. Модель финансовой поддержки инициатив ТОС Воронежской области [1]

Петропавловский район Воронежской области специализируется на развитии аграрного сектора, в его состав входит 11 сельских поселений, состоящих из 28 населенных пунктов. Численность постоянного населения – 16 820 чел. В контексте данной статьи следует отметить, что ТОС рассматриваемого района является одним из самых активных в области. При помощи этой формы общественного

самоуправления решено множество социально-экономических проблем муниципалитета.

Общие социальные результаты деятельности ТОС Петропавловского муниципального района представлены на официальном сайте Территориального общественного самоуправления Воронежской области [4]. Так, в 2017 году было реализовано 16 проектов ТОС на сумму 2 364,6 тыс. рублей. Одним из реализованных проектов стало проведение устройства ограждений кладбищ, в котором приняло участие 6 ТОСов (Петропавловского, Новолиманского, Новотроицкого, Песковского, Старомеловатского, Березняговского сельских поселений и сел: Дедовка, Фоменково, Пески, Старая Меловая). Кроме этого, силами двух ТОСов отремонтированы мемориальные комплексы, установлены четыре детские площадки в селах и сельских поселениях района. Далее, в 2018 году было реализовано 6 проектов на сумму 1 258,5 тыс. рублей [5]. Например, обустроен сквер в Новолиманском сельском поселении, благоустроен колодец в Петропавловском сельском поселении, построена сцена в Старомеловатовском сельском поселении, а также отремонтирован переход через реку в Старокриушинском сельском поселении. 2019 год для Петропавловского муниципального района закончился следующими показателями: благоустроено кладбище в Новолимановском сельском поселении, проведена реновация сквера «Патриот» в Петропавловском сельском поселении, отремонтированы мемориальные комплексы в Новотроицком и Новобогородицком сельских поселениях. Итого было реализовано 5 проектов на сумму 4 021,5 тыс. рублей [6].

В рамках программы инициативного бюджетирования (непосредственного участия населения в определении и выборе проектов по целям расходования выделенной части бюджетных средств) в 2019 году был благоустроен парк «Четыре стихии» в селе Пески на сумму 1 148,7 тыс. рублей, из которых 2 369,2 тыс. рублей выделено из областного бюджета, 752,5 тыс. рублей — из муниципального бюджета. Также был благоустроен парк «Березовая роща» в селе Новый Лиман на сумму 3 620,5 тыс. рублей (3 099 тыс. рублей выделено из областного бюджета, 521,5 тыс. рублей — из местного). Кроме того, был проведен ремонт и благоустройство мемориальных комплексов в с. Петропавловка и в с. Новый Лиман на сумму 777,1 тыс. рублей.

Однако, несмотря на достигнутые положительные результаты в вопросах организации и функционирования, территориальное общественное самоуправление сталкивается с рядом проблем.

На сегодняшний день в ТОС подавляющего большинства муниципальных образований Воронежской области имеется множество нерешенных проблем, среди которых особенно важно преодолеть следующие:

- дистанцирование органов ТОС от жителей, свидетельствующее об отстранении населения от власти и низкой гражданской активности жителей на фоне их правовой неграмотности;
- недостаточное участие молодежи в ТОС;
- размытость разграничения полномочий между органами местного самоуправления и ТОС и узкий спектр компетенций последних.

Обобщенные результаты проблем реализации территориального общественного самоуправления, выявленные в ходе исследования, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Проблемы реализации территориального общественного самоуправления

<i>Блок проблем</i>	<i>Проявление проблемы</i>
Организационные	<ul style="list-style-type: none"> – отсутствие правовой базы, регулирующей деятельность ТОС, так как ФЗ № 131 дает лишь основы его функционирования; – сложности регистрации ТОС в форме юридического лица; – недостаток квалифицированных кадров органов ТОС ввиду отсутствия баз подготовки граждан; – взаимодействие местных органов власти, бизнес-сообществ и территориального общественного самоуправления находится на низком уровне
Экономические	<ul style="list-style-type: none"> – недостаточное финансирование деятельности ТОС в муниципалитетах или же полное его отсутствие; – малое количество привлекаемых спонсоров к реализации территориального общественного самоуправления
Информационные	<ul style="list-style-type: none"> – низкий уровень информирования населения о деятельности ТОС; – жители муниципальных образований не очень активно проявляют инициативу в решении вопросов местного значения посредством реализации ТОС

На наш взгляд, в целях развития института ТОС необходимо:

1) органам государственной власти и местного самоуправления обеспечить информирование, просветительскую и пропагандистскую работу по вовлечению граждан в ТОС. В целом информатизация ТОС позволяет решать задачи информационно-справочной поддержки объединений ТОС; организации новой формы коммуникации ТОС и администраций муниципальных образований, в том числе интерактивной; налаживания новой формы обратной связи с жителями; пропаганды идей ТОС посредством сайтов ТОС [3, с. 28];

2) муниципальным образованиям предусмотреть бюджетные средства на организацию и деятельность ТОС по принципу финансирования;

3) создать комитеты (комиссии) по ТОС при представительных органах муниципальных образований для совершенствования нормативной правовой базы ТОС на местном уровне, более эффективного представительства ТОС в структурах местной власти;

4) снабдить органы ТОС долгосрочными программами по развитию своих территорий, утвержденными представительным органом муниципального образования;

5) организовать в администрациях муниципальных образований для должностных лиц и членов органов ТОС обучение, обеспечить их необходимыми информационно-методическими и справочными материалами;

6) предусмотреть финансовые, материальные и моральные поощрения для должностных лиц и членов органов ТОС, работающих на общественных началах;

7) наладить с помощью органов местного самоуправления конструктивное сотрудничество ТОС с предприятиями, профессиональная деятельность которых лежит в плоскости компетенции ТОС (например, предприятиями ЖКХ);

8) наладить регулярный обмен опытом по вопросам организации и деятельности ТОС между районами муниципального образования с целью обмена опытом лучших практик ТОС;

9) расширить перечень функций ТОС в части муниципального общественного контроля [2, с. 184-187].

Проведенное исследование позволяет сформулировать комплекс мер, направленных на совершенствование деятельности территориального общественного самоуправления в Петропавловском муниципальном районе Воронежской области:

1. Создание программы развития территориального общественного самоуправления на территории Петропавловского района

и нормативной правовой базы его функционирования. Данная мера является первостепенной, так как без структурированного плана совершенствования ТОС трудно реализовать и оценить результаты комплекса мер, направленных на улучшение данной деятельности.

2. Сохранение и укрепление действующей системы функционирования ТОС, при которой инициатива исходит от граждан, а не навязана местными властями.

3. Организация работы, направленной на информирование населения о деятельности территориального общественного самоуправления. Рекомендуются донести информацию до населения путем буклетов, баннеров, а также публикаций в муниципальной газете «Родное Придонье», раскрыв при этом понятие «территориальное общественное самоуправление», его функции, конкретные примеры деятельности ТОСов в Петропавловском районе, включая их реализованные проекты.

4. Информирование населения о деятельности органов территориального общественного самоуправления в сети Интернет, особое внимание уделяя социальным сетям. В современном обществе информационное поле сосредоточилось в рамках интернет-пространства, что дает большие возможности для популяризации ТОС: социальные сети, сайты органов местного самоуправления и другие порталы.

5. Активное участие в конкурсах грантовой поддержки, что поможет реализовать общественно важные проекты на территории муниципальных образований района. Данное направление совершенствования деятельности является важным, так как получение грантов – основной источник финансовых средств, необходимых для претворения проектов в жизнь.

6. Создание Совета территориального общественного самоуправления на территории Петропавловского муниципального района, на который будут возлагаться функции координации органов ТОС, внесение предложений и рекомендаций по повышению эффективности деятельности территориального общественного самоуправления, а также их взаимодействия с органами местного самоуправления, предприятиями и учреждениями, функционирующими на территории района. К основным функциям подобного Совета можно отнести деятельность по оказанию организационной, методической, правовой и консультативной помощи ТОС.

Считаем, что кроме вышеперечисленных мер Правительству Воронежской области необходимо внедрить собственную региональную модель развития ТОС, в частности, разработать Концепцию

их развития, а также закон о региональной поддержке территориального общественного самоуправления.

По нашему мнению, создание условий для самореализации молодежи посредством участия в ТОС также является одним из приоритетных направлений (например, через привлечение молодежи к решению вопросов местного значения: благоустройства, озеленения и санитарной очистки, обеспечения правопорядка, развития физической культуры и спорта).

В целях популяризации ТОС среди молодежи необходимо сделать упор на проведение уроков, круглых столов, практических занятий в образовательных учреждениях, на организацию информационного обмена между ТОС и молодежью, проживающей на самоуправляемой территории с помощью мониторинга проблем молодежи на территории осуществления ТОС. Безусловно, участие молодежи в ТОС не может осуществляться по всем направлениям, которые были рассмотрены в работе.

Заключение

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что осуществление направлений совершенствования системы территориального общественного самоуправления, предлагаемых авторами исследования, будет способствовать укреплению взаимодействия органов местного самоуправления и граждан, а также позитивно влиять на уровень жизни и благосостояния населения.

Литература

1. Зубков А. ТОС: кратко о важном, или трое в лодке, готовые плыть / А. Зубков, М. Кутузов, Р. Савенков, Д. Чуйкова. Воронеж, 2018. 112 с.
2. Агибалов Ю. В. Территориальное общественное самоуправление: правовое регулирование и практика организации (на примере Воронежской области) // Правовые аспекты региональной социально-экономической политики. 2017. № 4 (39). С. 184-187.
3. Холопов В. А. Актуальные вопросы формирования организационно-правовых условий для эффективного функционирования электронного муниципалитета // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 26.
4. ТОСы Воронежской области — Петропавловский муниципальный район. URL: <http://www.tosvrn.ru/tos/petropavlovskij-municipalnyj-rajon/>.
5. Отчет главы администрации Петропавловского муниципального района о работе администрации муниципального района в 2018 году и задачах по социально-экономическому развитию на 2019 год. URL:

<https://petropavlmr.ru/organy-mestnogo-samoupravleniya/glava-administratsii/otchety-glavy-administratsii/>.

6. Отчет главы администрации Петропавловского муниципального района о работе администрации муниципального района в 2019 году и задачах по социально-экономическому развитию на 2020 год. URL: <https://petropavlmr.ru/organy-mestnogo-samoupravleniya/glava-administratsii/otchety-glavy-administratsii/>.

*Статья поступила в редакцию 15.06.20 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*