

УДК 352.9

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ ТВЕРИ**

**М.И. Вишнякова, Т.Г. Плетнева**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»,  
Кафедра государственного управления, г. Тверь

В данной статье рассмотрена организация территориального общественного самоуправления как на теоретическом уровне, так и касательно города Твери. Сказано, что в Тверской области нет закона субъекта, регламентирующего организацию ТОС, несмотря на то что многие субъекты Федерации уже приняли такие законы. Также рассмотрено множество проблем, которые препятствуют развитию ТОС в России в целом и в городе Твери в частности. К ним можно отнести, например, обобщенное определение места субъектов ТОС в системе местного самоуправления, неумение и нежелание ОМСУ развивать потенциал ТОС, равно как и недостаточную активность граждан в области осуществления своих прав в сфере самоуправления и др.

**Ключевые слова:** *территориальное общественное самоуправление, развитие, решение, интересы граждан, целевые программы.*

Конституция РФ предоставляет право населению «самостоятельно выбирать ту или иную форму организации местного самоуправления»[1], причем на выбор желаемой формы организации оказывают влияние множественные факторы, такие как исторически сложившиеся условия, усложненный тип территориальной и политической организации страны, обычаи и традиции многонациональной страны, а также, в значительной степени, уровень осведомленности населения о наличии территориальных сообществ и возможностях их формирования самостоятельно и собственными силами, однако при значительной поддержке органов власти разных уровней. В соответствии с п. 1 ст. 27 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ТОС это «самоорганизация граждан по месту проживания на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, дворов и других территориях) для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения населением или через создаваемые им органом ТОС»[2].

На сегодняшний день много субъектов РФ и муниципальных образований приняли нормативные акты о ТОС. В них они абсолютно по-разному относятся к вопросу о территориальном общественном само-

управлении. В правовых актах некоторых субъектов они являются общественными объединениями. Некоторые же субъекты вообще рассматривают ТОС как еще один уровень публичной власти. Хотя, согласно представленному законодательству оно не обладает полномочиями власти.

Характерными признаками ТОС являются представительный характер, территориальный принцип организации и деятельности, общественную форму и самоуправленческую природу.

Представительный характер организации ТОС заключается в том, что соответствующие органы должны периодически избираться на местах гражданами и представлять интересы населения. Кроме того, они являются сменяемыми, то есть подлежат обновлению и могут быть досрочно расформированы по решению проживающих на локальных территориях граждан.

Территориальный принцип деятельности ТОС означает следующее: основой для его образования являются территории микрорайонов, улиц, многоквартирного дома с прилегающим участком и т.д. Анализ местного самоуправления помогает объяснить его место в системе государство – гражданское общество, его соотношение с местным управлением, выявить роль и значение для населения возможностей самоорганизации, которая, как известно, является первым, но важным шагом к самоуправлению.

ТОС осуществляется в границах следующих территорий, на которых проживают граждане:

1. подъезд многоквартирного дома;
2. многоквартирный дом;
3. группа домов;
4. жилой микрорайон;
5. сельский населенный пункт, который не является поселением;
6. иные территории.

ТОС необходимо для реализации принципов народовластия на территории и призвано развивать инициативы для решения населением вопросов благоустройства территории ТОС, организации досуга и иных вопросов.

В Тверской области, к сожалению, нет закона субъекта, регламентирующего организацию ТОС, несмотря на то что многие субъекты Федерации уже приняли такие законы.

Таким образом, правовое регулирование организации территориального самоуправления в Тверской области отнесено в основном на муниципальный уровень.

Так, в частности, порядок организации ТОС регламентируется прежде всего Уставом г. Твери, в котором дано определение ТОС, обозначена территория, на которой возможно осуществление ТОС и т.д.

Кроме этого, 1.06.06 Тверская городская Дума приняла положение «О территориальном общественном самоуправлении в городе Твери», в которое в 2011 году были внесены существенные поправки и дополнения. Необходимость принятия данного положения обуславливается отсутствием на федеральном и областном уровнях законодательной базы.

Положением регулируются организационные основы, определяются функции ТОС в различных сферах жизни, а также способы взаимодействия органов ТОС с различными структурами.

Главной проблемой, решение которой влияет как на саму структуру ТОС, так и на возможность точного его функционирования это определение его четкого статуса.

Орган ТОС не может быть отнесен к общественным объединениям, поскольку тогда на него распространялись бы нормы законодательства об общественных объединениях, и его деятельность не могла бы регулироваться указанными выше правовыми актами. Кроме того, цель общественной организации это удовлетворение духовных потребностей, а ТОС удовлетворяет прежде всего материальные потребности.

К коммерческим организациям отнести ТОС было бы тоже неправильно, так как получение прибыли не есть самоцель ТОС. Являясь юридическим лицом, орган территориального самоуправления вправе получать прибыль, но расходоваться она может только на уставные цели.

Таким образом, ТОС выступает как особая форма некоммерческой организации, что в чистом виде тоже не совсем соответствует такому определению, поскольку имеет следующие специфические признаки:

1. представительный характер - интересы жителей территорий, орган территориального самоуправления формируется в выборном порядке;
2. территориальный принцип организации - действует лишь на части территории муниципального образования, тогда как очень малое (по территориальному принципу) местное общественное объединение действует на территории всего муниципалитета (п. 5 ст. 14 Закона РФ «Об общественных объединениях»).

Отсюда следует, что территориальное общественное самоуправление - форма осуществления местного самоуправления, а органы ТОС - часть системы местного самоуправления, призванные развивать инициативы и расширять возможности решения вопросов социально-экономического развития территории самостоятельно.

Несмотря на многолетнее существование движения ТОС, значительная часть населения о его существовании мало чего знает.

Тверская городская Дума несколько лет ведет политику по развитию и укреплению, приведению в соответствие с законодательством деятельности органов ТОС в Твери. Так, в частности, создана карта-схема с обозначенными границами территорий ТОС, подготавливается банк данных по депутатским округам. В первый раз в Тверской городской Думе создан реестр уставов органов ТОС, прошедших официальную регистрацию. На сегодняшний день в нем 39 органов ТОС.

Свой взгляд на развитие ТОС озвучил депутат Тверской городской Думы Сергей Делаков. По его мнению, сегодня существуют два главных момента, сдерживающих развитие ТОС: «Во-первых, это финансовый вопрос. Важно участие представителей органов ТОС в разработке городских целевых программ развития районов. Они должны иметь возможность контроля за их исполнением. Во-вторых, – функции органов ТОС – легитимность их запретов и разрешений на ведение, например, строительной деятельности на их территории»[4].

В территориальных Администрациях города Твери образованы Отделы по связям с общественностью, которые ведут учет органов ТОС на основании протоколов общего собрания жителей. Председатели совета дома получают специальные удостоверения, а уличные комитеты – штамп.

Руководители органов ТОС представляют интересы жителей в органах власти и управления, осуществляют взаимодействие с предприятиями, организациями и учреждениями.

Основными видами деятельности актива ТОС на территории районов города являются:

во-первых, привлечение населения к работе по благоустройству и улучшению санитарного состояния подъездов, придомовой территории, улиц;

во-вторых, содействие органам социальной защиты и опеки, органам пожарного надзора и внутренних дел;

в-третьих, участие в приеме работ по капитальному и текущему ремонту зданий и сооружений;

в-четвертых, содействие органам местного самоуправления в работе с населением.

В территориальных администрациях районов регулярно проходят семинары, планы которых разрабатываются с учетом предложений органов ТОС. В работе семинаров участвуют Глава администрации района, его заместители, заведующие отделов администрации, работники налоговой службы, РОВД, МЧС и др. Также с информацией о проде-

ланной работе часто выступают депутаты Тверской Городской Думы, которые вообще способствуют созданию структур ТОС.

Отделы по связям с общественностью и социальным вопросам разрабатывают методические материалы для практической работы органов ТОС. В отделах созданы и продолжают формироваться методические уголки по территориальному общественному самоуправлению.

Но также есть множество проблем, которые препятствуют развитию ТОС России в целом и в городе Твери в частности. На сегодняшний день развитие общественных и политических отношений в России не позволяют говорить о высокой степени осознанности гражданами коллективных интересов, следствием чего является слабое развитие коллективных форм элементов гражданского общества.

В процессе становления и развития системы ТОС обозначились и проблемы, связанные с отсутствием системного подхода организации и деятельности ТОС. Прежде всего это нечеткое определение места субъектов ТОС в системе местного самоуправления. В частности, до сих пор не определен круг полномочий, которые органы ТОС смогут осуществлять самостоятельно или совместно с администрациями; четко не определены формы их взаимоотношений с местными администрациями при решении общих вопросов касающихся жителей территории.

Проблема также в неопределенности порядка организации субъектов ТОС и выборов их исполнительных органов: в каких случаях создание субъектов ТОС осуществляется по инициативе граждан, в каких, по инициативе администрации.

До сих пор, несмотря на значительный срок существования ТОС, отсутствует достойная такого важного процесса нормативно-правовая база, которая бы в достаточной степени регламентировала такие вопросы как: порядок организации ТОС, процесс выборов их исполнительных и контрольных органов, организационно-правовые формы субъектов ТОС, механизмы определения уставных полномочий и порядок передачи полномочий ОМСУ субъектам ТОС, правила учёта мнения граждан при решении вопросов в области социальных, экономических, экологических и других отношений, механизм финансирования субъектов ТОС, статус должностных лиц и служащих органов ТОС и процесс обеспечения гарантиями на осуществление их деятельности.

Проблемой также является неопределённость относительно источников финансирования субъектов ТОС: бюджетные или внебюджетные источники, допустимы ли поступления от пожертвований, штрафных сборов с юридических и физических лиц, доходов от предпринимательской деятельности органов ТОС, особенности получения грантов.

К существенным проблемам можно отнести и неумение, и нежелание ОМСУ использовать потенциал ТОС, равно как и недостаточную

активность граждан по осуществлению своих прав в области самоуправления.

Следует также отметить, что практически отсутствует методическое обеспечение организации ТОС и наличие подготовленных и квалифицированных кадров[5].

Основной же причиной, сдерживающей именно количественный рост структур ТОС заключается в отсутствии на муниципальном уровне достаточной нормативно-правовой базы, позволяющей органам ТОС пойти дальше по пути развития системы территориального общественного самоуправления.

Последнее время в этом направлении наметился определённый сдвиг. По инициативе некоторых неравнодушных активистов ТОС Тверская городская Дума рассмотрела предложения о разработке правовых норм предоставления органам ТОС отдельных полномочий ОМСУ и механизмов их реализации. В связи с этим, в декабре 2014 года был образован общественный совет органов ТОС при Главе города Твери. На сегодняшний день положение «О порядке передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления г.Твери органам ТОС» уже принято Тверской городской думой в первом чтении. Понятно, что принятие этого положения в значительной мере расширит круг вопросов, решаемых органами ТОС и позволит на практике создавать модель самоуправления на конкретной территории.

Таким образом, следует подчеркнуть, что система ТОС, создаваемая в Твери, помогает воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности населения, а также закладывает реальные возможности формирования новых отношений в развитии демократического государства и гражданского общества на определенной территории, в муниципальном образовании, в субъекте РФ, во всей России. Тверь причисляют «к числу тех немногочисленных муниципальных образований, с самого начала признавших данную форму самоорганизации населения, которая заслуживает серьезного внимания, поддержки, и рассматривают ее как один из ресурсов городского развития и продолжение процесса муниципализации городской власти [6], а значит сформировавшаяся сегодня в Твери система ТОС существует как самостоятельное звено в системе городского управления с определенным нормативным и организационным оформлением.

### **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_2875/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_2875/), свободный (дата обращения 16.01.2015).

2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.03.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (06 октября 2003 г.).
3. Положение.
4. Иванова Л.В. Вопросы территориального общественного самоуправления // Информационный бюллетень методического совета по территориальному общественному самоуправлению города Твери. – 2007. – 119с.
5. Васильев Н. Тверь глазами горожан [Электронный ресурс] / официальный сайт администрации города Твери. – Режим доступа [http://www.tver.ru/about/tver\\_gorogane/](http://www.tver.ru/about/tver_gorogane/), свободный (дата обращения 10.01.2015).
6. Иванова Л.В. Вопросы территориального общественного самоуправления // Информационный бюллетень методического совета по территориальному общественному самоуправлению города Твери. – 2007. – 119с.

## UNITED TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE CITY OF TVER

**M.I. Vishnyakova, T.G. Pletneva**

FGBOU VO "Tver State University",  
Department of Public Administration, Tver

This article describes the organization of territorial self-government on the theoretical level as well as on the city of Tver. It is said that in the Tver region is not the subject of the law governing the organization of territorial self-government, despite the fact that many of the subjects of the Federation have already adopted such laws. It is also considered a number of problems hindering the development of territorial self-government in Russia in general and in the city of Tver, in particular. These include, for example, a fuzzy definition of the place of subjects in the CBT system of local government, inability and unwillingness of local authorities to use the potential of CBT, as well as the lack of activity of citizens to exercise their rights in the area of self and others.

**Keywords:** *territorial self-government, the development of the solution, the interests of citizens, targeted programs.*

*Об авторах:*

ВИШНЯКОВА Марина Ивановна,  
старший преподаватель кафедры Государственного управления  
Тверского государственного университета,  
[morskay1965@mail.ru](mailto:morskay1965@mail.ru).

ПЛЕТНЕВА Татьяна Георгиевна, кандидат экономических наук,  
доцент кафедры Государственного управления Тверского государственного  
университета, [pletneva48@yandex.ru](mailto:pletneva48@yandex.ru).