

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Юрченко В.А.,
Губернатор Новосибирской
области

**«Устойчивое развитие
сельских территорий –
приоритетное
направление
региональной
политики»**

ТЕМЫ НОМЕРА

- В Красноярском крае будет создан инновационный кластер
- Кунгур: перспективы развития малого города
- Перед образовательными учреждениями Абинска стоят важнейшие задачи

июль-сентябрь/2012

«Местное самоуправление в Российской Федерации»

июль-сентябрь /2012

Над номером работали:
Филимонова Т.А.

Издатель: Институт экономики
и управления в промышленности

Издается ежемесячно

Адрес: 105203, Москва,
ул. 15-я Парковая, д.8
Тел. (499) 464-83-81

www.msu-press.ru
e-mail: press@msu-press.ru

Свидетельство о регистрации ПИ
№ФС77-29261
от 23 августа 2007 года

Отпечатано
в ООО «ПК «ЭКСПРЕСС»
тел./факс (831) 278-61-61
www.e-xpress.ru

При перепечатке материалов
ссылка на журнал «Местное
самоуправление в Российской
Федерации» обязательна.

Редакционный совет

Гальченко В.В. Депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, член Комитета по бюджету и налогам

Гришин В.И. Депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ (1999-2008), Ректор Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор экономических наук

Киричук С.М. Председатель Комитета Совета Федерации ФС РФ по вопросам местного самоуправления, доктор социологических наук, действительный член Муниципальной академии РФ, почетный профессор Тюменской государственной архитектурно-строительной академии

Кодина Е.А. Директор Департамента развития регионов и муниципальных образований Министерства регионального развития РФ

Лайкам К.Э. Заместитель руководителя Федеральной службы государственной статистики РФ, доктор экономических наук, кандидат технических наук

Осинцев Ю.В. Статс-секретарь – заместитель Министра регионального развития Российской Федерации

Портнова Т.А. Председатель комиссии Московской городской Думы по государственному строительству и местному самоуправлению, кандидат политических наук

Понизов В.Т. Ответственный секретарь Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, кандидат экономических наук

Рябинин А.В. Заместитель председателя Комиссии по науке и промышленной политике Московской городской Думы, доктор экономических наук

Фридлянов В.Н. Председатель совета Российского гуманитарного научного фонда, доктор экономических наук

Шанцев В.П. Губернатор Нижегородской области

Шудегов В.Е. Заместитель Председателя Комитета Государственной Думы Федерального собрания РФ по образованию, доктор физико-математических наук, профессор

ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Масленников В.В., Председатель комитета Территориального общественного самоуправления городского округа Балашиха «Центр-11», «Территориальное общественное самоуправление как одна из основ формирования гражданского общества: опыт работы Комитета ТОС «Центр-11» (Часть 2)» 47

ИЗ ИСТОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ковалева Н.В., Генеральный директор ЗАО «Костромская хлопкопрядильная мануфактура», к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и процесса КГТУ, «Регламентация изготовления продукции военного назначения в губерниях Российской империи XIX – начала XX веков» .. 52



ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОДНА ИЗ ОСНОВ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ОПЫТ РАБОТЫ КОМИТЕТА ТОС «ЦЕНТР-11». (часть 2)

Масленников В.В.,
Председатель комитета Территориального общественного самоуправления городского округа Балашиха «Центр-11»

Важность развития территориального общественного самоуправления заключается в перспективной форме управления делами микрорайона, нового хозяйственного субъекта. Фактически, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» уже содержится норма, являющаяся основой для данной хозяйственной деятельности и допускающая образование ТОС в форме юридического лица. Очевидно, что ТОС, обладающий правами юридического лица, в котором «акционерами» являются сами жители, может не только заниматься хозяйственной деятельностью, но и выполнять отдельные функции органов местного самоуправления. Это может выражаться, к примеру, в планировании работ и осуществлении участия в приёмке работ. Кроме того, ТОС может получать небольшой, но стабильный источник доходов, позволяющий ему реализовывать свои проекты и быть финансово независимым.

Данная практика приведёт

не только к повышению участия граждан в решении вопросов местного значения, но и поможет ощутить их хозяевами своего микрорайона. Местные органы власти, ответственные за городское хозяйство, получают серьёзную поддержку в своей работе. Эти отношения актуальны и по той причине, что ТОС является наиболее демократичной формой осуществления местного самоуправления непосредственно жителями, что важно при снятии напряжённости, часто возникающей в результате непонимания гражданами работы власти. Таким образом, ТОС может коллективно представлять интересы граждан. Формой делегирования полномочий могла бы стать и выдача соответствующих доверенностей органам ТОС на представление интересов муниципального имущества в избрании советов многоквартирных домов. Фактически, ТОСы «подталкивают» граждан к избранию Советов, создавая для этого условия. Ведь советы многоквартирных домов в

большинстве своем «комплекуются» из активистов, которые, так или иначе, взаимодействовали с ТОС. Например, у многих председателей комитетов ТОС городского округа Балашиха в течение длительного времени была доверенность на распоряжение имуществом, находящимся в собственности городского округа Балашиха, что давало право принимать участие в собраниях собственников по избранию советов многоквартирных домов.

Статья 33 ФЗ №131 допускает иные, не противоречащие действующему законодательству, формы местного самоуправления. Поэтому думается, что если инициативной группе граждан по какой-либо причине не удалось заручиться необходимым кворумом для проведения конференции граждан по учреждению территориального общественного самоуправления, то они могут воспользоваться возможностью, предусмотренной данной статьёй. Реальной представляется модель, при которой

граждане смогут учредить в «активном» доме, находящемся в границах функционирующего ТОСа, данную форму местного самоуправления, находящуюся в подчинении ТОС. Так, инициативная группа жителей, например, домового комитета, имел бы урегулированный законом статус. При этом руководитель домового комитета может одновременно быть членом комитета ТОС. Для образования структурного подразделения ТОС в таком доме необходимы соответствующие изменения в его уставе, внести которые может только конференция граждан. Также, не ограничивая себя нормами действующих актов, регулирующих функционирование ТОС, граждане вольны принять устав своей формы местного самоуправления в отдельно взятом доме. Конечно, данное местное самоуправление не может подменять собой ни совет дома, ни ТСЖ, ни жилищный (жилищно-строительный) кооператив.

У территориального общественного самоуправления имеется одно важное право для решения проблемных вопросов. Это право «вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов». Действительно, при наличии грамотных, инициативных участников в территориальном общественном самоуправлении они могут разработать и внести на рассмотрение, например, местного представительного органа про-

ект того или иного муниципального правового акта. При этом данный Закон не ограничивает сферу и область данной правотворческой инициативы, в связи с чем ТОСы могут быть инициаторами, начиная от актов в сфере здравоохранения и заканчивая поправками в бюджет и устав муниципального образования.

Председателем Комитета ТОС «Центр-11» подготовлено несколько проектов муниципальных правовых актов, в настоящее время находящихся на согласовании в профильных органах. Это проект Положения «Об уличном комитете в районе застройки индивидуальными жилыми домами на территории городского округа Балашиха» и «Порядок обращения с ртутьсодержащими люминесцентными и компактными люминесцентными (энергосберегающими) лампами на территории городского округа Балашиха».

Первый проект нормативного акта устанавливает основы работы уличных комитетов в районах с частной застройкой. Первоначально он разрабатывался для всего городского округа, но в связи с введением института совета многоквартирного дома зона его действия была ограничена территориями с индивидуальной застройкой.

Второй проект направлен на частичное решение экологических вопросов. Как известно, с принятием программы по энергосбережению в обороте появились компактные люминесцентные энергосберегающие лампы, которые содержат, в том числе, ртуть. Допустив данные лампы, представляющих несомненную опасность,

необходимо продумать вопрос об их утилизации. На федеральном и региональном уровнях (в большинстве случаев) нет реальных, непосредственно действующих актов, указывающих каким образом производить утилизацию.

В последние годы в нашей стране всё более широко развивается институт общественных палат, в настоящее время функционирующих на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Наряду с несомненными достижениями в их работе на региональном и муниципальном уровне, существуют определённые проблемы. Наиболее значимой из них является то, что значительная часть граждан не осведомлены вообще об их функционировании или считают их формальными органами. С другой стороны, у ТОСов в конкретном муниципальном образовании нет «точек пересечения», где они могли бы обмениваться опытом, «площадки» для коллективного, публичного обсуждения существующих проблем с властью путём диалога. Выходом из сложившейся ситуации стало бы закрепление в действующем законодательстве нормы о том, что при общественных палатах муниципального и регионального уровней должны быть образованы советы ТОС, часть состава которых, например, 10 процентов, входила бы непосредственно в состав самих общественных палат. Это согласуется с конституционными принципами, устанавливающими самое широкое участие граждан и их представителей в общественной жизни. Таким образом, проблемы, возникающие «снизу», при невозможности их ре-

шения ТОСом, будут обсуждаться силами общественности, что, безусловно, повысит авторитет ТОС и общественных палат.

Таким образом, институт территориального общественного самоуправления в полной мере покажет себя не только как одна из основ развития гражданского общества и местного самоуправления, но и как важный участник построения и укрепления института социального государства в нашей стране.

Однако существует ряд проблем, усложняющих развитие института территориального общественного самоуправления. К ним можно отнести, проблемы правового регулирования института ТОС. В соответствии с ч. 6 ст. 27 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Данная норма, учитывая низкую организацию и сознательность граждан, является дополнительным, трудновыполнимым препятствием для инициативной группы граждан, привлекающих усилия для учреждения ТОС. Фактически, закон ставит условием организации ТОС наличие активного, грамотного, информированного населения, что в настоящее время отсутствует. Таким об-

разом, получается своеобразный замкнутый круг –

из-за неразвитости гражданского общества нельзя учредить ТОС, и гражданское общество не может получить дополнительный шанс к развитию из-за отсутствия ТОС.

По статистике абсолютное большинство ТОСов осуществляют свою деятельность без образования юридического лица, в контексте чего представляется правильным коренным образом пересмотреть процесс выдвижения делегатов от граждан на конференцию ТОС.

В контексте понимания действующего законодательства получается следующее. Закон ставит условием выдвижения делегата поддержку его кандидатуры не менее 1/3 от числа жителей, т.е. 33,4%. Фактически, это является прямой аналогией со сбором подписей за того или иного кандидата на должность Президента РФ или инициативу о проведении референдума. Однако это фактически выборы делегата на конференцию. Выдвижение делегата без указания его способа предполагает проведение голосования преимущественно в заочной форме. Для развития местного самоуправления и гражданского самосознания гораздо предпочтительнее очное собрание. Можно было бы избирать делегата на конференцию ТОС без образования юридического лица при кворуме в 10-20% на очном или заочном собрании простым большинством от числа присутствующих.

Фактически, норма поддержки для одного делегата в 1/3 голосов создаёт парадоксальную ситуацию. ТОС является институтом, способст-

вующим развитию гражданского самосознания и местного самоуправления. Предположим, в микрорайоне группа активистов решила организовать данную форму местного самоуправления. Они вынуждены преодолевать огромные трудности.

Законодатель стремится предотвратить злоупотребления в данной сфере. Единственным способом их предотвращения является полная информационная открытость в проведении голосования. Для этого в действующее законодательство необходимо внести дополнения, устанавливающие механизм информирования граждан о подготовке проведения собрания граждан или конференции по организации функционирования ТОС, а также их итогов.

Однако законодательством предусмотрена организация ТОС в двух организационно-правовых формах – с образованием юридического лица и без образования такового, причём размер фактических прав и обязанностей, а значит и последствий для населения, значительно отличается. Например, ТОС, являющийся юридическим лицом, может осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счёт средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств

местного бюджета.

В отношении ТОСов с образованием юридического лица необходима противоположная политика. У них, в отличие от ТОСов без образования юридического лица есть реальные экономические возможности и ответственности. Задачей ТОС без образования юридического лица станет налаживание взаимоотношений добрососедских отношений между гражданами, повышение их самоорганизации и гражданского самосознания и приобщение к участию в функционировании территориального общественного самоуправления. Если ТОС сумел завоевать авторитет граждан, способствовать их самоорганизации, то для того, чтобы набрать 50%, а не 1/3 для организации ТОС в форме юридического лица, не составит труда. По сути, это станет экзаменом на зрелость и авторитет ТОС и его руководства в конкретном микрорайоне.

Для полноценной работы ТОС и его успешного функционирования органы ТОС – должны обладать начальными организационными и правовыми навыками, например, иметь представление о структуре органов власти, знать основы жилищного и административного законодательства и иметь навыки делопроизводства (например, для того, чтобы правильно оформить протокол собрания или конференции граждан). В контексте этого необходимо создание учебного центра с выездными семинарами-лекциями для граждан, участвующих в деятельности общественного самоуправления.

В связи с тем, что ТОС в его современном виде – это до-

вольно молодой институт, а в некоторых муниципальных образованиях только зарождающийся, значительную трудность для него представляют взаимоотношения с органами власти и организациями сферы ЖКХ, а также получение информации, необходимой для осуществления своих функций. В связи с этим, целесообразным шагом стало бы уравнивание статуса обращений ТОС с аналогичными документами муниципальных депутатов.

Учитывая, что в большинстве своём у ТОС отсутствуют имущество и собственные финансовые ресурсы, то одной из наиболее острых проблем является отсутствие собственного помещения и финансовых средств, необходимых для ведения уставной деятельности, например, для проведения конференции, награждения актива и т.д.

Представляется, что источником данной финансовой поддержки должны стать бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований. Причём в решении данного вопроса необходимо соблюдать определённый баланс – не допустить превращения ТОС, как одну из форм осуществления гражданами местного самоуправления в обычное учреждение бюджетного типа, ежемесячно получающее определённое содержание и, как следствие, постепенно теряющего стимул к работе, попадая под определённую зависимость от источника поступления средств. Одним из путей решения данного вопроса могла бы стать система предоставления грантов по итогам конкурсного рассмотрения предложений ТОС по реализа-

ции тех или иных проектов местного самоуправления, например, на издание газеты или создание сайта общественного самоуправления и т. д. Данная система участия органов государственной власти и местного самоуправления не только даст дополнительный стимул развития ТОС и поиск новых идей, но послужит прекрасной основой для обобщения и более широкого и полного информационного освещения работы органов ТОС.

С платформы исторического понимания преемственность ТОС как способа автономного и непосредственного самоуправления жителями, проживающими на определённой территории, можно проследить от вечевых сходов в средневековой Руси и сельской общиной в царской России. Эти формы, в которых можно найти элементы местного самоуправления, доказали свою эффективность и значимость именно в контексте самостоятельного, без вмешательства извне, решения собственных вопросов. Организм государства состоит из множества элементарных автономных, но вместе с тем теснейше связанных систем. Организм будет здоровым только тогда, когда здорова каждая элементарная составляющая. Но для этого нужны соответствующие условия.

Таким образом, несмотря на вышеперечисленные проблемы и противоречия, встречающиеся в правовом регулировании ТОС и проблемах, возникающих на практике, ТОС, как ячейка гражданского общества и одна из основ его дальнейшего развития и совершенствования, остаётся и является важнейшей составляющей в осуществлении гражд-

данами своей власти и самостоятельного решения местных вопросов.

В текущем году мною принято участие во Всероссийском конкурсе молодёжных авторских проектов, направленных на социально-экономическое развитие российских территорий – «Моя страна – моя Россия». Мой проект «Территориальное общественное самоуправление как основа развития непосредственной демократии, добрососедских отношений и гражданского общества в микрорайоне» по итогам его рассмотрения экспертным советом Конкурса вошёл в перечень лучших работ конкурса 2012 года, авторы которых приняли участие в очном этапе Конкурса – федеральных итоговых мероприятиях. Задачами проекта, как видно из его названия, является развитие добрососедских отношений, самоорганизации и самосознания граждан. В основе его реализации, безусловно, лежит личный опыт работы в территориальном общественном самоуправлении, а также сформировавшаяся команда единомышленников, на которых можно опереться.

В основе вышеназванного проекта, в частности, лежат следующие комплексные инициативы, опыт реализации которых может пригодиться многим ТОСам в нашей стране:

1. Проведение комплекса мер по развитию добрососедских

отношений между гражданами, повышению уровня взаимодействия между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления. Этого предполагается достичь, например, путём организации встреч граждан с представителями органов местного самоуправления и государственной власти (например, представителями полиции), организаций и учреждений, проведения собраний граждан по решению проблемных вопросов, уборок придомовых территорий, коллективного объединения усилий в решении проблемных вопросов.

2. Разработка методических рекомендаций, направленных на совершенствование взаимодействия органов ТОС с гражданами, органами местного самоуправления и организациями сферы жилищно-коммунального хозяйства.

3. Выработка предложений по изменению и дополнению законодательства, регулирующего функционирование территориального общественного самоуправления, в том числе по повышению значимости ТОС и его влияния путём создания общественных советов ТОС при Общественных палатах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и (или) участия в их работе представителей органов ТОС.

Вне зависимости от результатов конкурса будет продол-

жена работа по повышению грамотности граждан, в первую очередь, общественных активистов и членов советов многоквартирных домов, а также общая поддержка в их работе. Отдельно внимание хотелось бы обратить на участие молодёжи в развитии территориального общественного самоуправления. Представители молодёжи, которые ходят решить проблемы своего района рано или поздно должны «включаться» в работу на более «взрослом» уровне. Работа в ТОСе – это фактически работа в меньшем масштабе в органе местного самоуправления, государственной власти и т.д. Там необходимо строить планы работы, грамотно составлять обращения, знать основы законодательства, и самое главное – уметь строить взаимоотношения с людьми. Фактически работа в ТОС – это программа «малых дел» в действии. Участие в руководстве ТОС при первоначальной ограниченности ресурсов становится настоящей школой управления и лидерства.

Институт территориального общественного самоуправления является одной из лучших «школ кадров», где будущие управленцы, политики и просто люди, болеющие за свой район, могут проявить себя и начать свой профессиональный путь. Как показывает исторический опыт, прогресса возможно достичь только при участии граждан в делах собственной страны.