# ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 316.422:378

Ю.В. Агибалов

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация: в статье дается анализ законодательства о территориальном общественном самоуправлении, практики организации территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Воронежской области.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, органы местного самоуправления.

UDK 316.422:378

Yu. V. Agibalov

#### TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT: LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF THE ORGANIZATION (THE VORONEZH REGION EXAMPLE)

Abstract: the article gives the analysis of the territorial public self-government legislation, the territorial public self-government practice of the organization in municipal units of the Voronezh region.

Keywords: local government, territorial public self-government, local governments.

#### Введение

В действующем законодательстве под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [1].

В России впервые правовой статус территориального общественного самоуправления был закреплен в главе 10 «Территориальное общественное самоуправление населения» Закона Российской Федерации от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»[2]. После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году правовое регулирование местного самоуправления осуществлялось Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принци-

пах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] (далее — Федеральный закон № 154-ФЗ). В соответствии со статьей 27 Федерального закона № 154-ФЗ порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления должен был определяться уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации. В Воронежской области в 2000 году был принят Закон Воронежской области от 15.06.2000 г. № 164-II-OЗ «О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области» [4], а в 2007 году — новая редакция этого Закона [5]. Действующее федеральное законодательство не предусматривает правовое регулирование территориального общественного самоуправления законами субъектов Российской Федерации. В статье 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) установлен порядок образования ТОСов, компетенция органов ТОСов, исключительные полномочия собраний и конференций, структура Уставов ТОСов. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования [6].

Исходя их этого, правовое регулирование вопросов территориального общественного самоуправления региональным законодательством сейчас не осуществляется.

### Практика организации и поддержки развития ТОС в муниципальных образованиях

Современная модель территориального общественного самоуправления в Воронежской области была сформирована в 2015 году. Стартом для начала этой работы послужило принятие Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ [7], который значительно расширил полномочия законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, получивших право устанавливать порядок формирования представительных органов и избрания глав муниципальных образований, перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти, закреплять за сельскими поселениями вопросы местного значения. В России эти изменения были восприняты неоднозначно, а в Воронежской области — положительно.

В Воронежской области был принят закон, который предоставил муниципалитетам право самостоятельно решать вопросы формирования органов местного самоуправления [8]. Органы местного самоуправления впервые за последние 20 лет не были обязаны приводить свои уставы в соответствие с изменением законодательства и у них появилась возможность предметно заняться вопросами территориального общественного самоуправления. В 2014 году по инициативе губернатора в области начали разработку модельных нормативных правовых актов, касающихся ТОС, и их внедрять в качестве пилотного проекта в Ново-

хоперском муниципальном районе. Позднее к этой работе присоединились и другие муниципальные образования. Губернатором области А. В. Гордеевым была поставлена задача организовать ТОСы в населенных пунктах, где не было органов местного самоуправления. В настоящее время в регионе зарегистрировано 1701 орган ТОС, объединяющих около 470 тыс. человек. ТОС созданы во всех муниципальных районах и городских округах области [9].

В области сложилась система мер поддержки ТОС: создан сайт органов территориального общественного самоуправления, объединяющий всю информацию о развитии движения ТОС в области (адрес сайта — tosvrn.ru); запущен ряд образовательных программ для специалистов и руководителей ТОС; регулярно проводятся обучающие семинары и круглые столы. Кроме этого, в Воронежском филиале РАН-ХиГС при Президенте Российской Федерации осуществляется обучение муниципальных служащих по программе курсов повышения квалификации «Развитие системы территориального общественного самоуправления на территории Воронежской области» (в 2016 году прошли обучение 125 человек, в 2017 году запланировано обучение еще 50 человек) [10]. В области сформирована полноценная система организационной и консультационной поддержки. Во всех муниципальных районах назначены ответственные за развитие ТОС, на постоянной основе оказываются консультации при подготовке и реализации инициатив. Регулярно проводятся районные и межмуниципальные форумы, посвященные вопросам изучения и обобщения опыта работы местных сообществ.

С 2015 года в области практикуется выделение ТОСам на конкурсной основе грантов на реализацию социально значимых проектов и общественных инициатив. Конкурс проводится в Воронежской области в рамках подпрограммы «Реализация государственной политики в сфере социально-экономического развития муниципальных образований» государственной программы «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления».

В Воронежской области поддержка ТОС осуществляется через специализированную общественную организацию-

грантоператора, в роли которой выступает Ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области». При рассмотрении вопросов грантовой поддержки ТОСов приоритетными являются те проекты и инициативы, которые предложили жители и в реализации которых они участвуют личным трудом или иными ресурсами. Таким образом, на практике осуществляется норма закона, в соответствии с которой население самостоятельно и под свою ответственность решает непосредственно вопросы местного значения исходя из интересов населения.

Заявки на финансирование местных проектов отбирают исключительно представители общественности и они же контролируют исполнение. Основными критериями при определении победителя конкурса были: непосредственное участие жителей в реализации инициативы; софинансирование; социальная значимость проекта и уровень проектной проработки мероприятий. Финансирование проектов осуществляется через грантоператора, который поручает победителю конкурса совершать от своего имени действия по реализации инициативы ТОС. Подобной механизм предельно упрощает участие в данном проекте органов ТОС всех типов, включая созданных без образования юридического лица. Реализация проектов ТОС осуществляется на условиях софинансирования как со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, так и со стороны населения и бизнеса.

За 3 года количество заявок на конкурс увеличилось почти в 3 раза — с 332 в 2015 году до 986 в 2017 году, реализованных проектов — в 3,2 раза (с 169 до 552). Объем субсидий вырос в 6 раз (с 20 до 120 млн руб.). Кроме бюджетных средств для реализации проектов использовались собственные средства ТОС, добровольная помощь спонсоров, а также средства местных бюджетов. Величина привлеченных средств во всех трех конкурсах (с 2015 по 2017 гг.) составляла примерно 25 % от общей стоимости проектов.

Анализ представленных заявок и проектов свидетельствует о значительном интересе к данному формату взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и населения на местах. Так, в 2017 году на 226 млн р. запрашиваемых в качестве грантов, ТОСы были готовы вложить 24,5 млн р. собственных и почти 43,5 млн р. спонсорских средств [11]. Таким образом, жители области положительно воспринимают усилия правительства области по поддержке местных инициатив и настроены на дальнейшее участие в решении проблем своего поселения в формате ТОС.

За 3 года наибольшее количество проектов было реализовано по строительству и благоустройству детских и спортивных площадок, благоустройству кладбищ и мемориальных объектов, скверов и других мест массового отдыха, локальному ремонту мостов и дорог.

В области регулярно проводятся районные и межмуниципальные форумы, посвященные вопросам изучения и обобщения опыта работы местных сообществ. В рамках реализации президентского гранта проекта «ТОС в каждый двор» в 2016 году успешно прошли 10 межмуниципальных форумов местных сообществ. В рамках традиционного межрегионального форума Конгресс общественного развития организована постоянно действующая площадка для обсуждения актуальных проблем деятельности ТОС, обмена опытом и презентации лучших проектов. В сентябре 2017 года в городе Россоши при поддержке Администрации Президента Российской Федерации прошел Межрегиональный форум по вопросам развития органов территориального общественного самоуправления субъектов Центрального федерального округа, посвященный обмену опытом и распространению лучших практик по развитию ТОС [12].

С 2016 г. в области проводится конкурс на «Лучший орган территориального общественного самоуправления Воронежской области» по двум номинациям: «Лучший председатель ТОС» и «Лучшая инициатива ТОС». Победителями конкурса были признаны 20 председателей ТОС и 30 инициатив.

В Воронежской области система ТОС, кроме решения локальных вопросов населения, направлена на повышение доверия к власти, формирование активной жизненной позиции жителей, формирование кадрового резерва для работы в системе местного самоуправления.

#### Заключение

В числе первоочередных задач в сфере развития и совершенствования территориального общественного самоуправления в области в настоящее время определены: 1) расширение перечня вопросов местного значения, подпадающие под механизмы грантовой поддержки (организация занятий по физкультуре и спорту; оказание социальной помощи многодетным семьям и пожилым людям; профилактика правонарушений; реализация долгосрочных проектов по обустройству мест проживания); 2) внедрение механизма государственночастного партнерства в систему поддержки ТОС, предусматривающее активное участие бизнеса.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 (статья 27).
- 2. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 06.07.1991 № 1550-1 // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
- 3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
- 4. О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области: Закон Воронежской области от 15.06.2000 г. № 164-II-ОЗ // Коммуна. 2000. 27 июня.
- $5.\,\mathrm{O}$  территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области : Закон Воронежской области от  $20.11.2007\,\mathrm{N}_{2}$   $116\,\mathrm{-O}_{3}$  // Молодой коммунар. 2007. 27 ноября.

- 6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 7. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 22. Ст. 2770.
- 8.О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий : Закон Воронежской области от 10.11.2014 № 149-ОЗ // Молодой коммунар. 2014. 14 ноября.
- 9. Воронежские ТОСы получили из бюджета 120 млн руб. в 2017 годую. Режим доступа: http://www.vrnoblduma.ru
- 10. По данным управления государственной службы и кадров правительства Воронежской области.
- 11. По данным департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области.
- 12. Воронежские ТОСы получили из бюджета 120 млн руб. в 2017 году // http://www.vrnoblduma.ru.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: kafgmsk@vrn.ranepa.ru Тел.: 8 (473) 274-60-74