

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация: в статье анализируется состояние территориального общественного самоуправления как института местного самоуправления. Выявляются особенности организации и осуществления территориального общественного самоуправления в Воронежской области, предлагаются пути его совершенствования.

Ключевые слова: местное самоуправление, формы осуществления территориального общественного самоуправления, формы организации территориального общественного самоуправления.

UDC 342

D. D. Solodovchenko

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN THE VORONEZH REGION: STATE AND DEVELOPMENT TRENDS

Abstract: the article analyzes the state of territorial public self-government as an institution of local self-government. The characteristics of the organization and implementation of the territorial public self-government in the Voronezh region is given, and some ways to improve it are suggested.

Keywords: local government, forms of implementation of territorial public self-government, forms of organization of territorial public self-government.

Введение

В настоящее время Российская Федерация и её регионы находятся на сложном этапе социально-экономического развития. Президент Российской Федерации в Послании к Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. [1] очертил вызовы, стоящие перед государством и обществом, и выделил основные проблемы: кризисные явления в демографической сфере, рост бедности, экологические угрозы, барьеры в развитии экономики и др.

Сложившаяся ситуация требует сближения публичной власти и институтов гражданского общества, привлечения граждан к решению существующих проблем, начиная с самого нижнего уровня — муниципального. Так, в законе Воронежской области от 20.12.2018 г. № 168-ОЗ указывается, что достижение стратегических целей социально-экономического развития Воронежской области, в числе прочего, предполагает взаимосвязанные действия органов государственной власти и местного самоуправления, менеджмента бизнес-струк-

тур, населения, институтов гражданского общества [2].

Такое взаимодействие возможно в рамках осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС), которое, с одной стороны, отнесено федеральным законодателем к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления и является самоорганизацией граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [3], а с другой — рассматривается юридической наукой как институт гражданского общества [4].

Несмотря на различия в подходах к пониманию сущности территориального общественного самоуправления, оно оценивается как одна из перспективных и универсальных форм совместной деятельности граждан для достижения общественно полезных целей, как одна из самых простых и понятных населению форм непосредственного осуществления местного самоуправления [5].

Организация и осуществление территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Воронежской области

Правовые основы организации и осуществления территориального общественного самоуправления устанавливаются Конституцией, федеральным и региональным законодательством, муниципальными правовыми актами. Говоря о терминологии, используемой в Уставе Воронежской области, отметим, что, как следует из названия статьи 60, воронежский законодатель не разграничивает формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как это сделано в Федеральном законе. Кроме того, в ч. 1 ст. 60 говорится о «системе территориального общественного самоуправления», однако, ни в положениях Устава, ни в нормах иных правовых актов о ТОС элементный состав такой системы не раскрывается. Более того, сам термин «система

ма территориального общественного самоуправления» используется только в Уставе, что, на наш взгляд, требует уточнения.

В соответствии с ч. 1 и ч. 5 ст. 27 федерального закона № 131-ФЗ, учреждение территориального общественного самоуправления включает три основных этапа: организацию и проведение учредительного собрания (конференции); установление представительным органом муниципального образования по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, границ территории на которой осуществляется ТОС; регистрацию устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Непосредственно порядок регистрации устава ТОС определяется уставом муниципального образования, специальными муниципальными актами представительного органа муниципалитета. Примерный алгоритм учреждения ТОС в городском округе г. Воронеж представлен на рисунке 1.

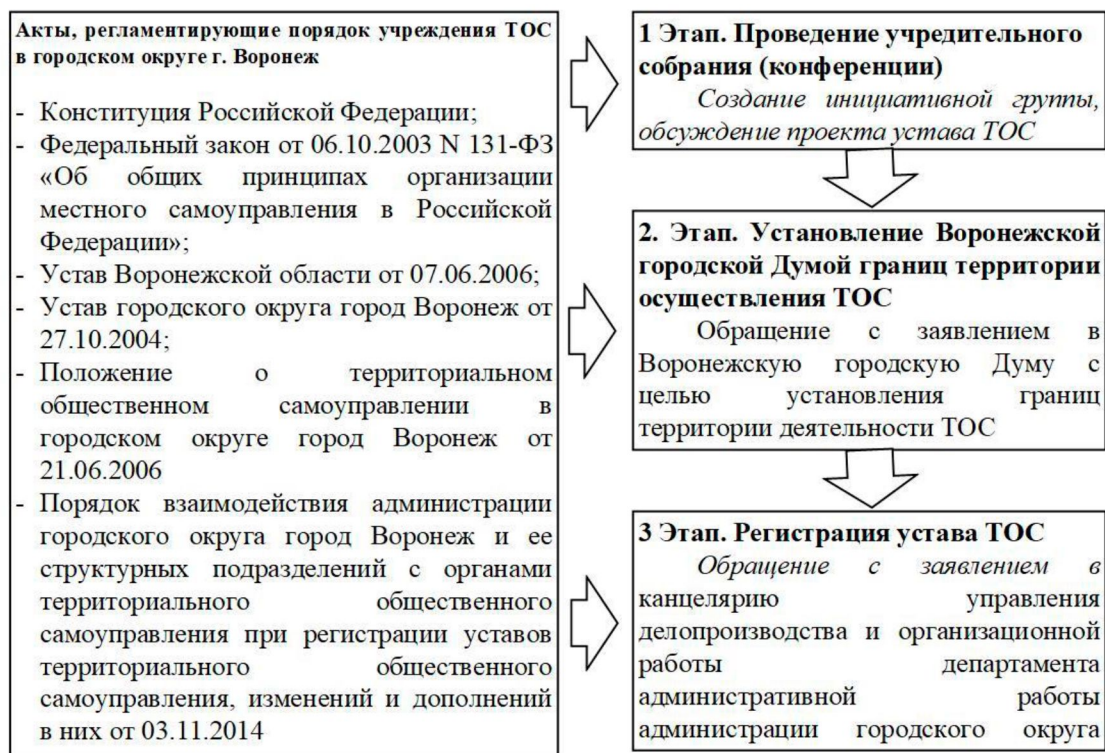


Рис. 1. Алгоритм учреждения территориального общественного самоуправления в городском округе г. Воронеж

В соответствии с федеральным законодательством территориальное общественное самоуправление может учреж-

даться в двух формах — являться юридическим лицом и не являться таковым. В первом случае ТОС подлежит государ-

ственной регистрации в органах Министерства юстиции в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Обращаясь к опыту Воронежской области, следует отметить, что подавляющее большинство ТОСов осуществляет свою деятельность без образования юридического лица. Это подтверждают данные статистики: по состоянию на 2018 г. в Воронежской области было зарегистрировано 1900 ТОСов, в числе которых, по данным Минюста всего два были созданы как юридические лица в форме некоммерческих организаций (ТОС «Школьный», ТОС «РАДУГА») [6]. Причём, с момента принятия федерального закона № 131-ФЗ, в период с 2002—2005 г. таких ТОСов было 20 (все они были впоследствии исключены из реестра некоммерческих организаций).

Подобная ситуация наблюдается и в целом по Российской Федерации. В настоящее время в Минюсте зарегистрировано всего 1692 ТОСа (исключено из реестра 830). Такая тенденция, на наш взгляд, обусловлена рядом причин. Во-первых, часто ТОСы создаются на небольших территориях проживания граждан (на территории многоквартирных жилых домов; сельских населенных пунктов и т. д.). В этом случае образование и государственная регистрация юридического лица не оправдана. Во-вторых, образование юридического лица связано со значительным комплексом финансовых, организационных и иных издержек, сопровождающих процедуру регистрации и обеспечение деятельности ТОСа. Такого мнения придерживаются К. М. Худолей, Д. М. Худолей, В. Холопов [7].

Формы осуществления деятельности ТОС, установленные в федеральном законе, включают осуществление территориального общественного самоуправления посредством собраний, конференций, а также через органы территориального общественного самоуправления.

Порядок организации и проведения собраний (конференций) по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления в региональном законодательстве и муниципальных актах урегулирован недостаточно. Так, в Положении о территориальном общественном самоуправлении в городском округе город Воронеж, в ст. 7 устанавливаются лишь ис-

ключительные полномочия собраний, конференций граждан [8], а в п. 1.6 ч. 1 Положения о собраниях и конференциях граждан (собраниях делегатов) городского округа город Воронеж прямо указывается, что на ТОС нормы данного Положения не распространяются [9].

Муниципальное правовое регулирование структуры, организации и деятельности органов территориального общественного самоуправления в Воронежской области также имеет ряд особенностей. В некоторых положениях о ТОС (например, в г. Воронеж) устанавливаются принципы создания органов ТОС, их функции и отдельные полномочия. В иных муниципальных образованиях (например, в г. Борисоглебск) Положения о ТОС закрепляют формы органов территориального общественного самоуправления: коллегиальные и индивидуальные.

К коллегиальным отнесены:

- советы (комитеты) сельских населенных пунктов (не являющихся поселениями), микрорайонов, жилищных комплексов;
- квартальные, уличные, домовые, дворовые и другие советы (комитеты).

Индивидуальные органы (выборные лица): староста, председатель, иной руководитель [10].

Приведём еще один пример установления структуры органов ТОС. Так, в соответствии Положением об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Жилинском сельском поселении Россошанского муниципального района структуру органов ТОС в соответствии с его уставом составляют:

- собрание (конференция) участников ТОС — высший орган ТОС;
- исполнительный орган ТОС - Комитет ТОС, избирается собранием (конференцией) участников ТОС;
- председатель исполнительного органа ТОС (председатель ТОС) - избирается собранием (конференцией) участников ТОС либо исполнительным органом ТОС либо нанимается на конкурсной основе по контракту;
- контрольно-ревизионный орган (Контрольно-ревизионная комиссия либо ревизор) ТОС — избирается собранием (конференцией) участников ТОС;
- иные органы ТОС [11].

Далее, Положение о территориальном общественном самоуправлении в г. Нововоронеж, например, не только закрепляет структуру органов территориального общественного самоуправления, но и определяет порядок их избрания и деятельности, срок полномочий, распределение полномочий между ними.

Анализ вышеуказанных Положений, а также Уставов конкретных ТОС (Устав ТОС «Ручей» с. Лизиньки, Устав ТОС «Уличный комитет «Заречный» с. Гаврильск, Устав ТОС «Орловское» с. Орловка) позволяет сделать следующие суждения.

Как правило, комитет территориального общественного самоуправления — это коллегиальный, постоянно действующий исполнительный орган ТОС, избираемый на собрании или конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, преимущественно в пределах таких территорий, как микрорайон, поселок в черте города, группа жилых домов.

Комитет территориального общественного самоуправления подотчетен собранию или конференции граждан, осуществляющих ТОС, и не реже одного раза в год отчитывается на собрании или конференции граждан. Срок полномочий комитета (совета) — 2—4 года определяется Уставом ТОС.

Можно выделить следующие полномочия комитета территориального общественного самоуправления:

1) представлять интересы населения, в том числе в органах местного самоуправления, по вопросам, затрагивающим интересы граждан, проживающих на соответствующей территории;

2) созывать собрания или конференции граждан;

3) содействовать гражданам в реализации их прав на другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;

4) заключать договоры и соглашения комитета ТОС с органами местного самоуправления, в том числе по передаче им отдельных полномочий этих органов, заключать договоры с органами государственной власти, общественными объединениями, ассоциациями, коммерческими и некоммерческими организациями, с другими юридическими и физическими лицами;

5) осуществлять права собственника имущества ТОС;

6) распоряжаться финансовыми средствами ТОС;

7) вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, которые подлежат обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами органов местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов;

8) осуществлять общественный земельный контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами местного самоуправления и государственной власти решений, затрагивающих предусмотренные Земельным кодексом РФ права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель;

9) организовывать по требованию населения общественные экологические экспертизы, общественные обсуждения, проведение опросов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе;

10) реализовывать другие полномочия ТОС, не противоречащие действующему законодательству.

Заседания комитета территориального общественного самоуправления, как правило, проводятся не реже одного раза в месяц. Заседание правомочно, если на нем присутствует более половины членов комитета. Решения принимаются простым большинством голосов от числа избранных членов комитета территориального общественного самоуправления. Решения, принятые в пределах полномочий комитета территориального общественного самоуправления, являются обязательными для всех граждан, постоянно или временно проживающих на его территории.

Общее руководство органами ТОС осуществляет председатель. Председатель ТОС является выборным лицом территориального общественного самоуправления.

Председатель представляет интересы населения проживающего на данной территории, обеспечивает исполнение решений, принятых на конференциях жителей.

Во исполнение возложенных полномочий председатель ТОС, действует без доверенности от имени ТОС, в том числе:

— представляет ТОС в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их форм собственности, и гражданами;

— организует деятельность органов ТОС;

— организует подготовку и проведение собраний или конференций граждан, осуществляет контроль по реализации, принятых на них решений;

— ведет заседание исполнительного органа ТОС (совета или комитета);

— информирует органы местного самоуправления муниципального образования о деятельности ТОС, о положении дел на подведомственной территории;

— обеспечивает контроль над соблюдением правил благоустройства и санитарного содержания подведомственной территории ТОС;

— информирует органы санэпиднадзора о выявленных нарушениях правил благоустройства и санитарного содержания на подведомственной территории, с целью последующего составления протоколов о привлечении к административной ответственности в соответствии с законодательством;

— подписывает решения, протоколы заседаний и другие документы органов ТОС;

— решает иные вопросы, порученные ему собранием или конференцией жителей, органами местного самоуправления муниципального образования.

Свои полномочия, а также их срок, председатель территориального общественного самоуправления приобретает с момента его избрания собранием или конференцией граждан, органами ТОС.

Полномочия председателя, заместителя председателя комитета определяются уставом ТОС.

Полномочия председателя ТОС досрочно прекращаются в случаях: подачи личного заявления о прекращении полномочий; выбытия на постоянное место жительства за пределы соответствующей территории; смены работы; смерти; решения собрания или

конференции жителей; вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении председателя ТОС; по иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации о труде.

Для осуществления контроля и проверки финансовой деятельности исполнительного органа ТОС на собрании (конференции) граждан-членов ТОС может быть сформирован контрольно-ревизионный орган ТОС (например, комиссия, контролер и т. п.) [12].

Следует отметить, что кроме вышеуказанных, наиболее распространенных органов территориального общественного самоуправления, Уставом ТОС могут быть предусмотрены иные должные лица ТОС: старосты, старшие по подъезду многоквартирного дома, многоквартирному дому, группе жилых домов и др. Старостой, старшим по подъезду многоквартирного дома, многоквартирному дому, группе домов может быть избран дееспособный гражданин, достигший 16-летнего возраста, постоянно проживающий, соответственно, в подъезде многоквартирного дома, многоквартирном доме, в доме, входящим в группу домов, граждане которых осуществляют ТОС.

В целях координации и повышения эффективности своей деятельности, ТОСы могут создавать объединения (ассоциации, союзы) территориального общественного самоуправления на основе учредительных актов.

В Воронежской области территориальное общественное самоуправление развивается достаточно интенсивно. С целью усиления взаимодействия ТОС и органов публичной власти в области создан Общественный совет по территориальному общественному самоуправлению.

По инициативе и при содействии Правительства Воронежской области, Воронежской областной Думы, Ассоциации «Совет муниципальных образований» в вузах разрабатываются и реализуются программы повышения правовой грамотности граждан, как потенциальных участников ТОС. В частности, в Воронежском филиале РАН-ХиГС при Президенте Российской Федерации осуществляется обучение муниципальных служащих по программе курсов повышения квалификации «Развитие системы территориального общественного само-

управления на территории Воронежской области».

С 2015 года в Воронежской области существует практика по выделению ТОСам грантов на реализацию социально значимых проектов и общественных инициатив на конкурсной основе. Конкурс проводится 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-грантооператора, роль которой выполняет Ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области». При рассмотрении вопросов грантовой поддержки ТОСов приоритетом пользуются те проекты и инициативы, которые предложили сами жители локальной территории и для реализации которых планируется использовать их личный труд или иные ресурсы.

За период с 2015—2017 гг. количество заявок на участие в конкурсе увеличилось более чем в два раза: с 332 в 2015 году до 986 в 2017 году. Число реализованных проектов — более чем в три раза: с 169 до 552. Объем финансирования вырос в 6 раз (с 20 до 120 млн руб.).

В рамках госпрограммы Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления» изначально планировалось, что в 2019 году субсидия на реализацию проектов по поддержке местных инициатив будет предоставлена в объеме 60 млн рублей. Позднее, планируемый объем финансирования был увеличен до 120 млн рублей. В рамках мероприятия «Развитие инициативного бюджетирования на территории Воронежской области» в 2019 году, на поощрение проектов, реализуемых в рамках территориального общественного самоуправления, некоммерческим организациям, планируется выделение 60 млн рублей.

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 конкур-

са 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.

На наш взгляд, одним из потенциальных ресурсов повышения эффективности ТОС могло бы стать создание Советов ТОС на уровне муниципальных районов, основной функцией которых является координация взаимодействия органов муниципального района; разработка предложений и проведение мероприятий, направленных на совершенствование форм и методов взаимодействия органов ТОС с администрациями городских и сельских поселений муниципального района, предприятиями и учреждениями, общественными и иными некоммерческими организациями, муниципальными предприятиями и учреждениями на территории муниципального района. Можно выделить еще одну функцию подобного Совета — оказание организационной, консультативной, методической помощи органам ТОС.

Создание таких Советов не только поднимет уровень информированности населения муниципального района о деятельности ТОС и взаимодействующих с ними организаций на соответствующей территории, но также будет способствовать развитию самих ТОС.

Выводы

Современная система территориального общественного самоуправления как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления является востребованной населением. В Воронежской области ТОС — это динамически развивающаяся структура, способная к быстрому реагированию на возникающие потребности населения. Однако, эта система требует дальнейшего усовершенствования в части правового регулирования, определения более эффективных путей взаимодействия с органами публичной власти, поиска способов вовлечения граждан в активную деятельность по реализации общественно-полезных инициатив в рамках ТОС.

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // Российская газета, № 38, 21.02.2019.

2. О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года : закон Воронежской области от 20 декабря 2018 № 168-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. — Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.12.2018.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

4. *Смирнова Ю. М.* Территориальное общественное самоуправление как институт гражданского общества / Ю. М. Смирнова // Вестник государственного и муниципального управления. — 2014. — № 4. — С. 60—67.

5. *Кручинин С. В.* Территориальное общественное самоуправление как форма проявления гражданской активности / С. В. Кручинин // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 6. — С. 27—31.

6. *Солодовченко Д. Д.* Правовые аспекты учреждения территориального общественного самоуправления (на примере Воронежской области) / Д. Д. Солодовченко // Актуальные проблемы публичного права: вопросы теории и практики : сборник материалов международной научно-практической конференции. — Воронеж, 2018. — С. 116—122.

7. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации: информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. — URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (Дата обращения 24.02.2019)

8. *Худолей К. М.* Организационно-правовая форма территориальных общественных самоуправлений / К. М. Худолей, Д. М. Худолей // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2017. — № 3. — С. 68—80.

9. *Холопов В.* Практика реализации форм непосредственной демократии в Рязани (на примере ТОС) / В. Холопов // Глава местной администрации. — 2012. — № 5. — С. 65—67.

10. О территориальном общественном самоуправлении в городском округе город

Воронеж : решение Воронежской городской Думы 106-II от 21.06.2006.

11. Положение о собраниях и конференциях граждан (собраниях делегатов) городского округа город Воронеж : утв. Решением Воронежской городской Думы 200-IV от 30 марта 2016.

12. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении населения Борисоглебского городского округа. Решение Борисоглебской городской Думы Борисоглебского городского округа Воронежской области от 22.12.2005 № 96 [Электронный ресурс] // Гарант. — URL: <http://base.garant.ru/18115411/> (дата обращения: 06.02.2018).

13. Об утверждении Положения об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Жилинском сельском поселении Россошанского муниципального района Воронежской области. Решение LXXXXVI сессии Совета народных депутатов Жилинского сельского поселения Россошанского муниципального района Воронежской области от 18.11.2014 № 204 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Жилинского сельского поселения Россошанского муниципального района Воронежской области. — URL: <http://zhilino.rossoshmr.ru/index.php/territorialnoe-obshchestvennoe-samoupravlenie/informatsiya-ot-sos/> (дата обращения: 06.06.2018).

14. *Евстратова Т. А.* Территориальное общественное самоуправление в решении вопросов местного значения / Т. А. Евстратова // Социальная политика и социология, 2013. — № 2-1 (92). — С. 24—25.

15. *Жадобина Н. Н.* Территориальное общественное самоуправление: вопросы правового обеспечения взаимодействия с органами местного самоуправления / Н. Н. Жадобина // Вестник Сургутского государственного университета. — 2015. — № 1 (7). — С. 84.

Центральный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Солодовченко Д. Д., кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин.

E-mail: dimchenko@rambler.ru

Тел.: +7 915 543 69 50