

# **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

**СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ К ЗАСЕДАНИЮ СОЦИАЛЬНО-КОНСЕРВАТИВНОГО КЛУБА ПАРТИИ  
"ЕДИНАЯ РОССИЯ"**

Москва 2009 г

## СОДЕРЖАНИЕ

ТОС как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления .....	3
Территориальное общественное самоуправление: правовые аспекты .....	3
Территориальное общественное самоуправление как социальная практика .....	6
Результаты ТОС: от малых дел — к вкладу в социально-экономическое развитие муниципальных образований.....	9
Проблемы ТОС .....	10
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 .....	11
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 .....	16
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 .....	17

## ТОС КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Организационная деятельность местного самоуправления имеет свои собственные формы, закрепленные Федеральным законом от 6 октября 2003 г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Согласно названному Закону местное самоуправление представляет собой самостоятельное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Другими словами, Закон предполагает сочетание форм непосредственной и представительной демократии при решении вопросов местного значения.

Федеральный закон о местном самоуправлении, называя непосредственные формы демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, делит их на два вида:

- а) формы **непосредственного осуществления местного самоуправления населением**;
- б) формы **участия населения в осуществлении местного самоуправления**.

Реализация форм **непосредственного осуществления** местного самоуправления населением ведет к принятию властного решения по вопросам местного самоуправления (такое решение может быть принято на референдуме, на выборах принимается решение о создании выборного органа и т.д.). Такие формы, как *референдум, выборы, голосование по досрочному отзыву* выборного должностного лица, *сход граждан*, являются формами непосредственного решения населением вопросов местного значения.

Нормы, устанавливающие формы **участия населения** в решении вопросов местного значения, предусматривают, что помимо населения в решении вопросов местного значения участвуют и другие субъекты (органы, должностные лица местного самоуправления). Реализация форм этой группы ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или их должностные лица. Отличие этих форм друг от друга состоит в том, что формы первой группы являются обязательными.

Среди форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, регламентируемых в Законе, нас в наибольшей степени интересует реализация такой формы, как территориальное общественное самоуправление.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

### Правовой статус ТОС

Согласно Статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», под территориальным общественным самоуправлением понимается:

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3820.

*«...самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения».*

Другими словами, самоорганизация — это деятельность, это еще не организация как общественное формирование. Поэтому юридическим лицом может быть **орган ТОС**, но не само территориальное общественное самоуправление.

Несмотря на точное определение понятия ТОС в Федеральном законе, до настоящего времени многие активисты ТОС, муниципальные деятели, ученые спорят о сущности территориального общественного самоуправления, относя его то к институтам власти, в частности, к одной из форм организации местного самоуправления, то к общественным объединениям. На самом деле, ответ на этот вопрос однозначен и может быть дан только на основе анализа норм действующего законодательства.

*Территориальное общественное самоуправление не может быть отнесено к общественным объединениям граждан, так как в этом случае на него распространялись бы нормы законодательства об общественных объединениях, и его организация и деятельность не могли бы регулироваться указанным выше Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации и местными нормативными актами. Не может быть признан этот институт и властным, в том числе и как одна из форм организации местного самоуправления, так как Конституцией Российской Федерации данный институт в этом качестве не назван. Наличие ТОС не является обязательным, как наличие органов власти. Также, органы ТОС не обладают властными функциями по отношению к населению.*

Вместе с тем, территориальное общественное самоуправление позволяет участвовать всем заинтересованным гражданам в решении отдельных вопросов местного значения. То есть — это тот пограничный институт между общественным и властным, который в любом государстве необходим и без которого не может существовать ни одно государство.

**Территориальное общественное самоуправление** не является самостоятельной формой публично-властной деятельности. В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление не служит формой непосредственного осуществления власти. Органы территориального общественного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления и, следовательно, не являются органами, через которые осуществляется власть народа. Население части территории муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления не имеют собственных властных полномочий и не вправе издавать правовые акты; принимаемые ими решения, в отличие от решений органов местного самоуправления, не подкреплены инструментами государственного принуждения. Конституция РФ и законодательство не предполагают наличия у территориального общественного самоуправления собственной налоговой базы и бюджетных прав.

Вместе с тем территориальное общественное самоуправление в силу его направленности на участие в реализации публичных интересов местного уровня не может быть отнесено исключительно к формам общественной самодеятельности. Не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, оно, тем не менее, признается одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, на этом уровне не требуются инструменты публично властного воздействия и правотворческие полномочия, а достаточно механизмов самоорганизации населения. Определение оптимальных путей решения локальных проблем населения и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств должны составлять основное содержание территориального общественного самоуправления<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под редакцией И.В. Бабицева — М., 2008. —368 с.

Согласно Закону, территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования<sup>3</sup>.

### **Права и полномочия органов территориального общественного самоуправления**

Органы ТОС:

- представляют и защищают общественные интересы, собственные права, законные интересы граждан, проживающих на данной территории, в органах государственной власти и местного самоуправления, судах и других государственных и негосударственных организациях, учреждениях и на предприятиях;
- организуют проведение собраний (сходов), конференций жителей данной территории, принимают решения и организуют их выполнение; привлекают население к работам по улучшению санитарного состояния, по благоустройству данной территории (улиц, скверов, парков, водоемов), их озеленению, к строительству и ремонту дорог и тротуаров, коммунальных сетей, спортивных и детских площадок;
- содействуют охране памятников истории и культуры, поддержанию в надлежащем состоянии кладбищ, братских могил и иных мест захоронения;
- участвуют в создании условий для работы с детьми и подростками, подготовке и проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий, в создании и работе клубов по интересам по месту жительства, других форм гражданской активности;
- выявляют одиноких людей, требующих поддержки, малообеспеченные и неблагополучные семьи и сообщают о них в органы местного самоуправления, оказывают им посильную помощь;
- осуществляют общественный контроль за сроками и качеством проведения ремонта домов, выполнения заявок жильцов организациями, занимающимися эксплуатацией жилого фонда и выполнением жильцами условий договора найма жилого помещения;
- принимают решение о проведении конкурсов между жителями за надлежащее содержание домов, придомовых территорий, улиц, подводят их итоги;
- выявляют факты самостоятельного строительства жилых помещений, хозяйственных построек, гаражей, не целевого использования земли и информируют об этом соответствующие органы местного самоуправления;
- кооперируют денежные и (или) материальные средства на проведение конкретных работ по благоустройству или ремонту объектов коммунального хозяйства;
- участвуют в охране общественного порядка;
- принимают меры по обеспечению противопожарной безопасности;

<sup>3</sup> Цыренжапов Ч.Д. Правовые основы реализации территориального общественного самоуправления: проблемы реализации. — 2006. (на правах рукописи).

- взаимодействуют в своей работе с общественными организациями (ДНД, женсоветами, советами ветеранов и др.);
- информируют население о своей работе;
- рассматривают в пределах своих полномочий заявления, предложения граждан, ведут прием населения. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ
- Контроль за поступлением и расходованием финансовых ресурсов органа ТОС осуществляется ревизионной комиссией (ревизором), а также соответствующими органами финансового контроля.

#### **Некоторые противоречия в правовом регулировании ТОС<sup>4</sup>**

Спорным является вопрос о том, могут ли быть закреплены в Законе исключительные полномочия собраний, конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление. Ведь ТОС — это самоорганизация, как определил законодатель. Самоорганизуясь, граждане сами определяют перечень вопросов, решение которых берут на себя.

К сожалению, в Законе не определены формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, за исключением того, что последние могут вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, а ведь перечень таких возможных форм шире. Например, органы местного самоуправления могут передавать отдельные полномочия органам ТОС, могут принимать решения по согласованию с органами ТОС и т.д. Почему мы говорим о необходимости определить основные формы такого взаимодействия на федеральном уровне? Дело в том, что на уровне муниципального образования не всегда правильно определены формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов ТОС. Так, иногда в уставах муниципальных образований можно встретить норму, согласно которой органы местного самоуправления и органы ТОС определяют сферу совместной компетенции. Но никакой совместной компетенции у этих органов быть не может в силу их различного характера. Если органы местного самоуправления обладают властными полномочиями, то такими полномочиями не обладают органы ТОС. Последние формируются иным, чем органы местного самоуправления, способом и имеют лишь общественный характер. В силу этого органы ТОС не могут так же, как органы местного самоуправления, принимать властные решения. Отсюда не может быть у этих органов совместной компетенции, которая заключается в том, что по вопросам, входящим в эту компетенцию, властные решения принимают оба субъекта.

#### **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ПРАКТИКА<sup>5</sup>**

Территориальное общественное самоуправление представляет собой социальную практику самостоятельного и ответственного осуществления населением собственных инициатив по вопросам местного значения. В ее основе лежат процессы самоорганизации граждан по месту жительства.

<sup>4</sup> Антонова Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — М.: Юрист, 2007, № 4. — С. 37-40

<sup>5</sup> Источник: Мерсиянова И.В. Развитие территориального общественного самоуправления (Интернет-ресурс: [http://www.economy.gov.ru/social\\_develop/Publications/5.1.doc](http://www.economy.gov.ru/social_develop/Publications/5.1.doc))

Эта социальная практика в российских городах получила мощный толчок развития на последнем этапе, начиная с конца 1990-х годов. Однако предыдущие этапы ее институционализации имеют корни не в XX веке, а значительно раньше: от крестьянской общины и объединения посадских людей — до органов общественной самодеятельности советского времени и советов общественности в микрорайонах на заре перестройки. Время показало, что залог успеха развития территориального общественного самоуправления находится не только в сфере гражданской активности, готовности людей взять на себя ответственность за решение возникающих по месту жительства вопросов, но и в поддержке со стороны органов местного самоуправления.

На практике ТОС чаще всего образуется на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС — старшие по домам и старшие по подъездам. Например, в Новосибирске к середине 2007 года насчитывалось 106 советов микрорайонов, 562 уличных комитета, 189 домовых комитетов, 5527 старших по домам и 10 499 старших по подъездам. Подобные системы органов и выборных лиц ТОС сложились в Краснодаре, Твери, Барнауле, Омске, Кемерово, Сургуте и других городах, а их основы были заложены еще в конце 1980-х гг. Например, в Барнауле советы микрорайонов начали создаваться в этот период времени в порядке эксперимента. Первым нормативным актом стало Положение «Об общественном самоуправлении микрорайонов города Барнаула», утвержденное 19 июня 1990 года президиумом Барнаульского городского Совета народных депутатов. На сегодняшний день в этом городе с численностью населения 603,5 тыс. чел. функционирует 34 совета микрорайонов, каждый из которых обладает правами юридического лица. В Омске с численностью населения 1133,9 тыс. чел. создано 73 комитета ТОС в границах микрорайонов. В Ишиме население составляет 67 тысяч человек, из них 40% проживают в домах частного сектора, на территории которого действует 9 крупных органов ТОС. Также в этом городе сумели сохранить 127 квартальных комитетов, которые активно работали еще до перестройки. В Кемерово с численностью населения почти 475 тыс. человек работают 32 комитета ТОС, 832 уличных комитета, 1003 домовых комитета, 1015 старших по домам, 3423 старших по подъездам, 79 советов общежитий, 371 старший по этажу общежития. В целом по стране это общественное движение вовлекает огромное число людей в сферу гражданской активности.

Территориальное общественное самоуправление представляет собой форму участия населения в местном самоуправлении. Однако в крупном городе смысл понятия «самоуправление» искажается, поскольку власть в нем отдалена от населения примерно в той же степени, что и в субъекте Федерации. Например, город Новосибирск опережает по числу жителей почти пятьдесят субъектов Российской Федерации, в границах которых созданы органы государственной власти и отдельные муниципальные образования с органами местного самоуправления. По данным Всероссийской переписи населения 2002 года, на территории города проживало 1425,6 тыс. чел. Самый близкий по численности — Ханты-Мансийский автономный округ, на территории которого расположено 106 самостоятельных муниципальных образований.

Такой характер управления частично компенсируется самоуправляющимися сообществами на внутригородских территориях — объединениями граждан по месту жительства, функционирующими в системе территориального общественного самоуправления. Они исполняют роль посредников между населением и органами власти. Тем самым устанавливается стабильная обратная связь с населением через институты гражданского общества. Кстати сказать, в 75% крупнейших городов с населением свыше 500 тыс. человек, главы которых

приняли участие в проведенном два года назад экспертном опросе<sup>6</sup>, развивается территориальное общественное самоуправление; в 63-64% — средних и больших городов и лишь в 27% малых городов.

ТОС предполагает самостоятельное и ответственное осуществление населением собственных инициатив, когда территориальные сообщества не находятся в иерархических связях с какими-либо структурами, обеспечивают соответствие своей деятельности только нормам права и должны быть гарантированы от вмешательства извне. На практике эта характеристика часто искажается, — когда органы ТОС ставятся в иерархическую зависимость от органов местного самоуправления. Еще более распространенным случаем является использование финансовых инструментов влияния на территориальное общественное самоуправление. Поэтому органы ТОС часто опасаются администрирования, возникновения отношений подчинения местным администрациям, поскольку это противоречит самой сущности территориального общественного самоуправления.

В какой мере распространено территориальное общественное самоуправление в российских муниципальных образованиях? О фактическом осуществлении ТОС в своем муниципальном образовании сообщили лишь 29% глав муниципальных образований. Для сравнения: в 62-64% обследованных муниципальных образованиях проходят собрания (конференции) и сходы по месту жительства. Однако полезной считает эту форму самоуправления большее число респондентов — 80% всех опрошенных (чаще всего в малых городах и сельской местности). Собрания и конференции по месту жительства проходят чаще всего в городских поселениях и округах, а сходы — на селе. При этом первые — форма реализации территориального общественного самоуправления. Такая разница в ответах респондентов связана, по-видимому, с тем, что ТОС ассоциируется респондентами больше с наличием институциональной структуры, чем с соответствующими социальными практиками и поведением граждан.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление имеет оформление на институциональном уровне (закреплено в специальных нормативных правовых актах, имеет организационные структуры в виде советов микрорайонов, уличных комитетов и т.д.) в каждом втором городском округе, в каждом третьем муниципальном районе, почти в каждом третьем городском поселении и каждом четвертом сельском поселении. Однако социальные практики общественной активности по месту жительства — проведение субботников, собраний по месту жительства, участие населения в благоустройстве, организации досуга по месту жительства — имеют место в подавляющем большинстве российских муниципальных образований.

Очень важно фиксировать на этом внимание и оценить масштаб распространения территориального общественного самоуправления, поскольку именно органы ТОС являются самыми ближайшими и надежными партнерами органов власти в решении вопросов местной жизни. Эту форму участия населения в местном самоуправлении считают полезной в современных условиях 67% опрошенных глав городских округов, 43% глав муниципальных районов, 39% глав городских поселений и 30% глав сельских поселений. Видно, что ценность этого ресурса

---

<sup>6</sup> Исследование проведено под руководством канд. соц. н., ст. н.с. Института проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ; эксперта по вопросам участия населения в местном самоуправлении И.В. Мерсияновой — по инициативе Единого общероссийского объединения муниципальных образований в 2007 году. Опрошены руководители более 3 тыс. российских муниципальных образований всех типов из 60 субъектов РФ, представляющих все федеральные округа. В массиве собранной информации, подлежащем математической обработке, содержатся 2852 анкеты. См. подробнее: Мерсиянова И.В. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация и развитие местного самоуправления// Муниципальная служба. — 2007. — № 3.



для представителей государства уменьшается по мере сокращения дистанции между органами власти и населением. При этом согласно данным наших опросов, именно главы малых городов полагают, что их население больше всего страдает от плохого отношения самих жителей к сохранности жилья и дворовых территорий.

## **Результаты ТОС: от малых дел — к вкладу в социально-экономическое развитие муниципальных образований<sup>7</sup>**

Территориальное общественное самоуправление на сегодняшний день представляет собой мощный ресурс социально-экономического развития поселений. Оно вносит существенный вклад в решение вопросов местного значения, который пока, к сожалению, не имеет достаточной статистической оценки.

Сфера деятельности ТОС ограничена вопросами местного значения — вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит список таких вопросов для каждого типа муниципальных образований. Ограничения накладываются лишь на те вопросы, которые отнесены к исключительной компетенции иных субъектов, функционирующих в системе местного самоуправления.

Эти законодательно закрепленные вопросы местного значения представляют собой институциональные рамки деятельности ТОС. Реальные права на участие в решении тех или иных вопросов должны быть конкретизированы в нормативно-правовых актах муниципальных образований. На практике ТОС выполняют разнообразные функции (в рамках законодательно установленной компетенции), удовлетворяя многие потребности и решая широкий круг проблем жителей определенной территории.

Перечисление направлений деятельности органов ТОС дает нам представление о широте сферы их деятельности. Это — благоустройство территории, помощь пожилым людям, организация досуга и занятости детей и подростков, проведение дворовых праздников и спортивных соревнований, содействие в проведении паспортизации, охране и поддержании правопорядка, строительство игровых и спортивных площадок, защита прав и интересов жителей и многие другие.

Несмотря на достаточную широту функций, выполняемых территориальным общественным самоуправлением, многие представители ТОСовского движения отмечают, что их сообщества могли бы делать еще больше, если бы у них имелось достаточно денежных средств. На сегодняшний день проблема финансирования ТОСов очень остра, хотя существует достаточно много цивилизованных способов получения территориальными сообществами денежных средств, которые не ставят их в зависимость от местных администраций.

Выполнение органами ТОС своих функций зависит от множества факторов. Важнейшая роль принадлежит желаниям, побуждениям членов территориальных сообществ, — мотивации участвовать в территориальном общественном самоуправлении. Однако решение проблем зависит

---

<sup>7</sup> Мерсиянова И.В. Развитие территориального общественного самоуправления (Интернет-ресурс: [http://www.economy.gov.ru/social\\_develop/Publications/5.1.doc](http://www.economy.gov.ru/social_develop/Publications/5.1.doc))

не только от активности этих людей, но и от усилий органов власти. В такой ситуации основная задача состоит в повышении эффективности взаимодействия между органами местного самоуправления и объединениями граждан по месту жительства.

### **Проблемы ТОС**

Итак, резюмируя вышесказанное, а также основываясь на анализе практической деятельности ТОС в разных регионах России, выделим основные проблемы, с которыми сталкивается сегодня территориальное общественное самоуправление. Это:

- непонимание сущности ТОС;
- сложности с юридической регистрацией ТОС;
- проблемы в разграничении полномочий между муниципальными органами власти и органов ТОС;
- недостаточная инициатива граждан в создании ТОС;
- различная степень активности комитетов ТОС на местах;
- ресурсная (в первую очередь – финансовая) необеспеченность деятельности органов ТОС;
- недостаточность материального стимулирования активистов ТОС.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 27 «ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 131-ФЗ<sup>8</sup>

#### Текст статьи:

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление

1. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

2. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

3. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

4. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

5. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

6. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

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 половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

7. К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
- 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

<sup>8</sup> *Источник цитирования:* Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под редакцией И.В. Бабичева — М., 2008. —368 с.

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

8. Органы территориального общественного самоуправления:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе 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.

9. В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

1) территория, на которой оно осуществляется;

2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

4) порядок принятия решений;

5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

10. Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

11. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

#### **Комментарий к статье:**

1. Территориальное общественное самоуправление не является самостоятельной формой публично-властной деятельности. В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление не служит формой непосредственного осуществления власти. Органы территориального общественного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления и, следовательно, не являются органами, через которые осуществляется власть народа. Население части территории муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления не имеют собственных властных полномочий и не вправе издавать правовые акты; принимаемые ими решения, в отличие от решений органов местного самоуправления, не подкреплены инструментами государственного принуждения. Конституция РФ и законодательство не предполагают наличия у территориального общественного самоуправления собственной налоговой базы и бюджетных прав.

Вместе с тем территориальное общественное самоуправление в силу его направленности на участие в реализации публичных интересов местного уровня не может быть отнесено исключительно к формам общественной самодеятельности. Не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, оно, тем не менее, признается одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, на этом уровне не требуются инструменты публично властного воздействия и правотворческие полномочия, а достаточно механизмов самоорганизации населения. Определение оптимальных путей решения локальных проблем населения и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств должны составлять основное содержание территориального общественного самоуправления.

2. Территориальное общественное самоуправление рассматривается в первую очередь как деятельность граждан. Комментируемый Закон говорит об осуществлении гражданами территориального общественного самоуправления, то есть об осуществлении ими соответствующей деятельности (ч. 1, 2, 3, 6, 11 ст. 27, ч. 1 ст. 29). Вместе с тем данный Федеральный закон одновременно рассматривает территориальное общественное самоуправление как субъект: территориальное общественное самоуправление считается учрежденным, оно может являться юридическим лицом (ч. 5 ст. 27), вводится понятие «устав территориального общественного самоуправления».

3. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Комментируемый Закон называет территории проживания граждан, в пределах которых может осуществляться территориальное общественное самоуправление: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением. Этот перечень остается открытым, он может дополняться на уровне муниципальных образований иными территориями проживания граждан.

4. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления может определяться уставом муниципального образования или специальным нормативным правовым актом, принятым представительным органом муниципального образования на основании устава. Речь в данном случае не идет о государственной регистрации. Определение соответствующей территории и официальное признание органами местного самоуправления устава территориального общественного самоуправления осуществляются в рамках предметов ведения муниципального образования.

В соответствии с его уставом территориальное общественное самоуправление может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. В данном случае речь идет уже о государственной регистрации юридического лица, которая осуществляется в общем порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не упоминает территориальное общественное самоуправление, не содержит каких-либо специальных требований к механизму создания и деятельности таких некоммерческих организаций. Из общих начал гражданского законодательства следует, что правоприменительные органы не вправе вводить какие-то дополнительные требования к таким организациям, не предусмотренные законом, в частности, не вправе расширять перечень документов, необходимых для государственной регистрации соответствующих юридических лиц. Поскольку гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о» ст. 71 Конституции РФ), то законами субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами не могут устанавливаться не предусмотренные данной статьей дополнительные требования к территориальному общественному самоуправлению, являющиеся условиям его регистрации в качестве юридического лица.

5. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускал приобретение органом территориального общественного самоуправления статуса юридического лица (п. 1 ст. 27). Согласно комментируемому Федеральному закону юридическим лицом может являться только само территориальное общественное самоуправление, но не его органы. Возникает правомерный вопрос: как следует действовать органам территориального общественного самоуправления, зарегистрированным в качестве юридических лиц до вступления в силу комментируемой статьи? Федеральный закон не содержит прямого ответа на это вопрос, однако по его сути могут быть даны следующие рекомендации.

Желательно внести изменения в учредительные документы юридического лица в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с целью приведения их в соответствие с новым федеральным законодательством об организации местного самоуправления. Однако комментируемый Закон не устанавливает каких-либо сроков для такого действия. Из данного Федерального закона не следует, что органы территориального общественного самоуправления, получившие статус юридического лица в соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, с момента вступления в силу комментируемой статьи автоматически теряют указанный статус или обязательно должны быть ликвидированы (реорганизованы) как юридические лица. Принудительная ликвидация юридического лица возможна только по решению суда, при этом суд может рассматривать соответствующий вопрос только в случае обращения в него в установленном законом порядке конкретного заинтересованного заявителя. Из принципа стабильности гражданского оборота следует, что органы территориального общественного самоуправления, зарегистрированные в

качестве юридических лиц до вступления в силу комментируемой статьи, могут сохранять свой статус до тех пор, пока уполномоченные государственные органы не примут иного соответствующего специального решения.

6. Согласно ч. 6 данной статьи собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. 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 половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Такая позиция, основана на идее привлечения большинства населения соответствующей территории к осуществлению общественного самоуправления. Вместе с тем она может весьма затруднить формирование органов территориального общественного самоуправления на субгородском уровне. Будет весьма непросто обеспечить необходимый кворум на собраниях и конференциях в условиях, когда далеко не все горожане желают участвовать в общественном самоуправлении, готовы тратить на это свои силы и свободное время. Поэтому следует искать пути повышения активности населения, обеспечения его заинтересованности в соответствующей инициативной деятельности.

7. Федеральный закон исходит из того, что территориальное общественное самоуправление может осуществляться гражданами как непосредственно — на собраниях и конференциях, так и путем формирования соответствующих органов. Части 7 и 8 статьи определяют исключительные полномочия собраний (конференций) граждан и полномочия органов территориального общественного самоуправления. Перечни этих полномочий не являются закрытыми, они могут быть расширены уставом территориального общественного самоуправления. При этом за субъектами территориального общественного самоуправления не могут закрепляться какие-либо властные полномочия, если это не предусмотрено действующим федеральным законодательством.

8. Согласно комментируемому Закону органы территориального общественного самоуправления могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории (п. 3 ч. 8 ст. 27). Принципиальный момент состоит в том, что эта юридическая формулировка фактически не ограничивает гражданскую правоспособность указанных некоммерческих организаций лишь их участием в решении вопросов местного значения. Они вправе осуществлять «иную хозяйственную деятельность, которая служит удовлетворению социально-бытовых потребностей граждан», то есть продавать товары, выполнять работы, оказывать услуги (например, закупать у производителей товары широкого потребления или продукты питания в целях их реализации жителям и т.д.). Гражданский кодекс РФ устанавливает, что некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям (ст. 50). Однако это общее требование не конкретизировано в федеральном законодательстве применительно к территориальному общественному самоуправлению. Особенностей участия указанных юридических лиц в гражданском обороте федеральное законодательство не предусматривает. Остается лишь общий для некоммерческих организаций запрет на распределение полученной прибыли между участниками.

9. Федеральный закон не предусматривает передачу отдельных полномочий органов местного самоуправления органам территориального общественного самоуправления. Однако он и не запрещает органам местного самоуправления по своей инициативе предусматривать механизмы подобного взаимодействия с органами территориального общественного самоуправления. Конечно, речь не может идти о наделении их правом принимать обязательные для граждан и юридических лиц решения и тем более применять меры принуждения к их исполнению. Орган общественного самоуправления не может замещать органы публичной власти, которыми являются органы местного самоуправления. Тем не менее возможны различные формы привлечения органов территориального общественного самоуправления к решению задач муниципального благоустройства.

Практика прошедших лет показывает, что нередко органы местного самоуправления передавали органам территориального общественного самоуправления на основе соглашений отдельные функции, связанные с решением вопросов местного значения на соответствующей территории (озеленение, обустройство детских площадок и мест отдыха, охрана водоемов, поддержание в порядке дорог и тротуаров, колодцев, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства, организация досуга населения, воспитательная, спортивная, культурно-массовая работа и т.д.). Такие соглашения предусматривали передачу органам территориального общественного самоуправления необходимых финансовых и материальных ресурсов, а также осуществление контроля за их использованием. В этих случаях фактически речь шла о специфической форме размещения муниципального заказа.

Следует отметить, что Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» затруднил использование такой формы взаимодействия муниципальной власти и общественного самоуправления. Ныне органы территориального общественного самоуправления вправе получать муниципальный заказ только на конкурсной основе, наравне с любыми другими хозяйствующими субъектами. Законодательство не предусматривает преференций для этих органов при размещении муниципального заказа. Поэтому в сегодняшних условиях во избежание коллизий с законодательством о муниципальном заказе финансово-имущественные отношения между органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления должны строиться не как гражданско-правовые отношения, а как публично-правовые отношения, предполагающие в установленных случаях прямое бюджетное финансирование указанных органов, оказание им целевой финансовой помощи для осуществления программ социального благоустройства.

10. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом соответствующего поселения или специальным нормативным правовым актом (положением о порядке осуществления территориального общественного самоуправления и т.п.), принимаемым представительным органом поселения. В этом документе должны быть решены вопросы определения территорий, на которых осуществляется общественное самоуправление, установлены дополнительные гарантии прав органов территориального общественного самоуправления при их взаимодействии с органами местного самоуправления, в том числе могут быть указаны вопросы, при решении которых органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают мнение органов территориального общественного самоуправления, и т.д.

По данным субъектов РФ, на 1 июня 2008 г. территориальное общественное самоуправление в той или иной степени развивается в 59 субъектах РФ. Созданная система общественного самоуправления позволяет более эффективно решать вопросы содержания, текущего и капитального ремонта жилищного фонда, общественного порядка, санитарного состояния и благоустройства территории городов. В сельских поселениях территориальное общественное самоуправление развивается медленнее, чем в городских, одной из причин этого являются трудности его регистрации в качестве юридического лица.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### МСУ, ТОС, ТСЖ. ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЙ

#### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ (МСУ)

(Из Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)

**Местное самоуправление** составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

**Местное самоуправление** в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

**Органы местного самоуправления** — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

#### ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ (ТОС)

(Из Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)

Под **территориальным общественным самоуправлением** понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

**Вопросы местного значения** — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

#### ТОВАРИЩЕСТВО СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ (ТСЖ)

(Из Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ)

**Товариществом собственников жилья** признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

### РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ВОЛГОГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ<sup>9</sup>

ТОС — органы территориального общественного самоуправления — начали создаваться в Волгоградской области еще 12 лет назад, на старте реформы местного самоуправления, в рамках волгоградской модели таких преобразований. И в полной мере доказали свою необходимость и эффективность.

Как известно, российское законодательство о местном самоуправлении предписывает создавать только два уровня самоуправления: первый уровень — городские округа и муниципальные районы, второй уровень — городские и сельские поселения.

Однако на уровне кварталов города, улиц, отдельных сел и поселков нередко наблюдается определенный вакуум самоуправления, инициатива населения здесь недостаточно консолидирована. Есть депутаты представительных органов, вокруг них нередко образуются инициативные группы. Существуют ТСЖ, национальные, казачьи общины, бизнес-объединения... Но все эти структуры слабо консолидированы, и получается, что административная власть на этом уровне не уравновешена представительскими институтами.

В Волгоградской области еще 12 лет назад предложили системное решение этой проблемы. В его рамках активно развиваются и ТСЖ, и хуторские, и станичные казачьи общества, и кооперативы по комплексному обслуживанию личных подсобных хозяйств, и кредитные кооперативы, и бизнес-сообщества... Но в первую очередь развиваются интегральные институты самоуправления самого низового уровня, наиболее универсальные объединения граждан — ТОС. На пути их развития, включения их в систему гражданской инициативы и управления Волгоградская область продвинулась гораздо дальше других регионов России.

Сегодня это единственный регион в России, где создана не двухуровневая, а полноценная трехуровневая система самоуправления: муниципальный район (или городской округ) — поселение — ТОС. Именно ТОС стали фундаментом системы самоуправления, развития гражданского общества в Волгоградской области. Волгоградский опыт, несомненно, нуждается в распространении по всей России.

«Администрация области, — комментирует губернатор Волгоградской области Николай Кириллович Максютя, — выдвинула трехуровневую инновационную модель местного самоуправления. Трехуровневую потому, что она подразумевает не только уровень муниципальных районов и городских округов, уровень сельских и городских поселений, входящих в состав муниципальных районов, но и уровень низовых сообществ». Этот уровень, отмечает глава администрации региона, хотя и формально присутствует в федеральной концепции местного самоуправления, но не ориентирует на обязательное его применение в качестве важнейшего элемента системы управления территориями. «А если мы не убедим граждан в необходимости такой самоорганизации по месту жительства, то проводимая реформа местного самоуправления будет явно неполноценной», — утверждает Максютя.

«Модель инновационна потому, — подчеркивает Николай Кириллович, — что в ней между властью и населением существуют, как нам кажется, более фундаментальные взаимосвязи, чем те, которые предложены разработчиками федеральной муниципальной реформы». В подходах федеральных специалистов, считает он, все-таки сохраняется старая российская традиция: построение пирамиды власти сверху вниз.

Ведь правом принятия решений в ней наделяются только чиновники структуры различного уровня. «В рамках этих подходов от конкретного многоквартирного дома или личного подсобного хозяйства до органов управления муниципалитетами поселений или городских округов, в прямом и переносном смысле, дистанция значительного размера, — замечает губернатор. — Вы ведь знаете, что даже большинство сельских поселений включают не один, а несколько населенных пунктов, не всегда близко расположенных друг к другу». При развитии же ТОС, товариществ собственников жилья, кредитных кооперативов, казачьих обществ, бизнес-сообществ, создаваемых для совместного решения социальных задач, дистанция между административной властью и рядовым человеком сокращается или даже исчезает вовсе, подчеркивает он. Власть не «проваливается», получает прочный управленческий фундамент,

<sup>9</sup> По материалам сайта территориального общественного самоуправления Волгоградской области «Голос ТОС Сталинграда» (Интернет-ресурс: <http://www.golostos.ru>)

сбалансированный с усилиями гражданского общества. «Причем низовые сообщества граждан становятся основой, первичной ячейкой управления территориями и организации решения местных проблем», — отмечает Николай Максютя.

Местные сообщества в рамках волгоградской модели сами, по собственной инициативе занимаются актуальными вопросами местного значения в рамках сформированных ими же самими хозяйственных и финансовых планов. «Являясь главной поддержкой и опорой местной административной власти, низовые сообщества высвобождают у нее время и силы для решения более глобальных стратегических вопросов», — подчеркивает губернатор.

«Местным сообществам, конечно, активно помогают органы муниципальной власти, бизнес-сообщества, значительное содействие оказывает региональная власть, — замечает Николай Кириллович. — Такая поддержка носит субсидиарный характер, она дополняет самостоятельные действия местных сообществ с учетом сложившейся эффективности и стимулирует их дальнейшую социальную активность. Это, по сути, модель непосредственного народовластия: пилотная модель такой организации местного управления, при которой оно строится от потребностей конкретного человека — к потребностям цивилизованного гражданского общества».

«Инновационная модель местного управления, — подчеркивает советник главы администрации области Сергей Дмитриев, — рассматривается нами в качестве определяющих условий построения развитого гражданского общества и повышения качества жизни населения региона. Не могу не сказать о том, что изучение, разработка, апробация и крупномасштабное внедрение модели и системы ее государственного сопровождения и поддержки на территориях региона проводятся вот уже в течение 12 лет по инициативе главы администрации Волгоградской области Николая Кирилловича Максюты, являются для него темой первостепенной важности и находятся постоянно в центре его внимания».

### **Территория ТОС**

Сегодня в регионе зарегистрированы и действуют ровно 2 тыс. ТОС. В границах ТОС проживает более миллиона жителей (около 39% населения области). Эти границы постоянно расширяются: не осталось муниципалитетов, на территории которых не было бы ТОС. Они располагаются на территориях всех 453 городских и сельских поселений в составе муниципальных районов и всех шести городских округов Волгоградской области. 302 ТОС (то есть каждый седьмой) имеют статус юридического лица, что облегчает им решение хозяйственных задач.

На «территории ТОС», согласно статистическим данным, располагаются 243 тыс. 633 домовладения, 83 тыс. 212 квартир, 166 тыс. 336 личных подсобных хозяйств. В руководящих органах — советах ТОС работают 16021 человек, избранных всем населением. То есть в области сформирован класс из чуть более 16 тыс. квалифицированных общественных деятелей и управленцев.

«ТОС, — говорит Сергей Дмитриев, — являются неотъемлемым элементом модели местного управления, участником всех его социальных программ, непосредственно ориентированным на формирование здорового и счастливого образа жизни человека и сопутствующей этому образу среды обитания».

«За 12 лет, — замечает губернатор Николай Максютя, — ТОС и другие местные сообщества по праву завоевали всеобщее доверие, став активным и надежным партнером власти и бизнеса. Но самое главное — они повсеместно завоевали доверие населения, стимулируя тем самым массовую инициативу, социальную активность и гражданскую ответственность».

Как показывает регулярно проводимый областной администрацией мониторинг, основные направления деятельности ТОС — возрождение духовных и культурных традиций, благоустройство, вопросы безопасности (создание гражданских отрядов — структурных подразделений народных дружин).

Сергей Дмитриев утверждает, что в основу программ деятельности ТОС преимущественно закладываются четыре направления: воспитание, благоустройство, безопасность, благотворительность. Он подчеркивает: «Исключительно важное значение в общей стратегии и любой программе отводится их духовному наполнению, основанному на героических традициях Сталинградской земли, формировании и внедрении в жизнедеятельность сталинградского характера, пронизанного идеями социальной активности, патриотизма, добра и милосердия».

«ТОС нашего региона, — вторит ему сам губернатор, — являются достойными продолжателями славных традиций народного ополчения, защитников и труженников Сталинграда, руководствуются девизом «Если тебе сталинградец имя — имя крепи делами своими»».

ТОС повсеместно по своей инициативе взяли на себя внедрение системы «коротких шагов», которая заключается в разработке, организации и исполнении малых целевых программ. ТОС, по словам Сергея Дмитриева, выступают «организационной основой, материально-технической базой для массового внедрения технологий и правил здорового и счастливого образа жизни граждан».

Реализация малых целевых программ, по его словам, «осуществляется в оперативном, то есть безотлагательном порядке, что называется, всем миром в границах каждого ТОС с крупномасштабным применением безвозмездности, меценатства и добровольных пожертвований жителей».

При этом широко используется внедрение командных технологий: оно, по словам Сергея Дмитриева, значительно увеличивает массовость и вызывает подъем гражданской активности людей, результат которого определяется не сложением, а умножением их усилий.

В структуре ТОС Волгоградской области, отмечает он, широко используются два вида команд. Это так называемые формальные (жестко администрируемые) команды — уличные и домовые комитеты, гражданские отряды в составе ДНД (ГОТОС) и МКД, добровольные пожарные дружины, временные трудовые коллективы при ТОС и т.п. В этих командах используются принципы единоначалия, самостоятельности, дополнения, взаимозаменяемости.

Второй вид — неформальные (произвольные, без четкого административного начала) команды. Это центры творческой активности территориального общественного самоуправления: клубы (союзы, содружества) — детско-юношеские, ветеранские, здорового и счастливого образа жизни, досуговые, по интересам, временные творческие коллективы при ТОС и т.п. В этих командах используются принципы самоорганизации, самоуправления, партнерства, наставничества, подотчетности перед советом ТОС.

### **Большие задачи малых форм самоуправления**

Деятельность органов территориального общественного самоуправления, подчеркивает Сергей Дмитриев, приобретает особую актуальность в период мирового кризиса. В этой связи важное значение в работе ТОС отводится программам территориального антикризисного управления.

Представителями движения ТОС разработан проект «Мировому кризису — ТОСовское антикризисное самоуправление». Он включает следующие пункты:

- повсеместное увеличение объемов общественных и социально значимых работ, их массовости и эффективности («Занять!»);
- всесторонняя поддержка малоимущих и безработных, включая представление их интересов в организациях социальной защиты и службы занятости населения («Помочь!»);
- укрепление народного контроля со стороны ТОС и содействие в организации на территориях благополучного и безопасного проживания граждан («Обезопасить!»);
- активизация работы при ТОС центров творческой активности населения (клубов, команд, объединений, союзов и т.п.) в целях формирования здорового и счастливого образа жизни («Увлечь!»);
- широкая организация конкурсов, соревнований, смотров, праздников, душевного чествования лучших с использованием морального и материального стимулирования («Мотивировать!»).

Важнейшее направление деятельности ТОС — участие в общественно-политической жизни региона. ТОС принимают активное участие в выборах всех уровней, что еще раз было подтверждено в ходе недавних выборов депутатов Волгоградской областной думы. Зрелость ТОС, готовность решать подобные задачи, по словам губернатора области, «наглядно подтвердили результаты выборов депутатов Волгоградской областной думы, прошедшие 1 марта 2009 года, направленные на безусловное одобрение и поддержку стратегического курса государства».

Губернатор области высказал специальную благодарность ТОС за их участие в выборах: «Выражаю вам, каждому ТОСовскому штабу, каждой вашей команде сердечную благодарность за большой личный и общественный вклад в становление государственности и эффективной вертикали власти в Российской Федерации. Убежден, что, реализуя надежные партнерские отношения гражданского общества, административной власти и бизнеса, вы еще не раз порадуете новыми свершениями».

Важно отметить, что после подведения итогов выборов состоялось торжественное вручение наказов организаций территориального общественного самоуправления руководству регионального отделения «Единой России» — партии, победившей на выборах. В Белом зале областной администрации право представлять интересы миллионной армии избирателей получили восемь председателей советов ТОС — начальников ТОСовских штабов на выборах, которым в 2008 году было присвоено почетное звание «Лидер ТОС» Волгоградской области.

По их поручению председатель совета ТОС «Родионовский» Нина Васильевна Дерябина передала двухтомник с 2507 наказами лидеру волгоградских единороссов, председателю областной думы (ранее первому вице-губернатору области) Владимиру Александровичу Кабанову.

Как отмечается представителями областной думы, церемония приема-передачи наказов по договоренности сторон стала своего рода актом установления пятилетнего партнерства территориального общественного самоуправления с партией власти — «Единой Россией».

### **Системное партнерство**

Партнерское взаимодействие ТОС и органов муниципального самоуправления, административной власти, других общественных и бизнес-структур включает несколько ключевых элементов.

Органы местного самоуправления поселений и городских округов принимают соответствующие нормативные правовые акты, определяя порядок выделения необходимых средств из местного бюджета на осуществление территориального общественного самоуправления, заключают договоры с ТОС на осуществление совместных действий при реализации целевых программ, осуществляют финансовые расчеты в интересах ТОС, если те не являются юридическими лицами.

Кроме того, органы местного самоуправления муниципальных районов осуществляют организационное и методическое сопровождение деятельности ТОС.

Управление по работе с территориями администрации области и отделы по работе с муниципальными образованиями десяти территориальных округов области, созданных областной администрацией, совместно с отраслевыми комитетами и управлениями областной администрации осуществляют организацию проведения областных конкурсов «Лучшее территориальное общественное самоуправление года», «Лучшая местная администрация». А также смотрят конкурсы за право носить почетные звания Волгоградской области «Образцовый ТОС» и «Лидер ТОС», а также на государственном уровне обеспечивают сопровождение и содействие деятельности партнерства в целом и отдельных его участников.

Областной конкурс «Лучшее территориальное общественное самоуправление года» проводится по 11 номинациям и абсолютному первенству, с пятиместным распределением победителей в каждой номинации. Призовой фонд данного конкурса в 2006 году составлял 30 млн руб., в 2007 году — 65 млн руб., 2008 году — 120 млн руб.

Областной конкурс на право носить почетные звания Волгоградской области «Образцовый ТОС» и «Лидер ТОС» проводится среди ТОС — юридических лиц и ставших победителями областного конкурса «Лучшее территориальное общественное самоуправление года» не менее двух раз в год. Размер призового фонда в 2007 году составлял 25 млн руб., в 2008 году — 50 млн руб.

Особая форма государственной поддержки деятельности ТОС по своим размерам «привязана» к объемам животноводческой продукции, реализуемой ЛПХ на переработку на территориях соответствующих ТОС.

Хозяйствующие субъекты, учреждения, некоммерческие организации принимают участие в реализации целевых программ, работе центров творческой и социально значимой активности при ТОС.

### **Школа управления для школы самоуправления**

В рамках партнерства с ТОС для работы с общественными кадрами территориального общественного самоуправления в области создана передвижная школа управления «Лидер-инкубатор». В рамках этой школы с выездом на территории проводятся постоянно действующие курсы групповых и индивидуальных консультационных занятий с руководителями, сотрудниками и активистами местного и территориального общественного самоуправления.

Курсы проводятся в интерактивной форме, в условиях непосредственного соединения теории и практики. Предметом занятий является искусство практического управления, решения практических задач, включая различные виды тестирования личности, социологические опросы по состоянию и развитию местного управления и социально-экономической ситуации.

Проведение курсов обеспечивается последующим консультационным сопровождением по месту работы управленцев ТОС. Слоган этого управленческого сопровождения: «Не руководить и не подменять, а обучать, поддерживать и вдохновлять!»

Работа передвижной школы управления предусматривает регулярное проведение мониторинга изменения функционального (социопсихосоматического) портрета лидера в форме субъективной оценки своего состояния (самочувствия), поведения и положения в обществе. Исходя из результатов мониторинга, тестирования и социологических опросов, в оперативном порядке вносятся соответствующие коррективы в содержание консультационного процесса в ходе занятий и управленческого сопровождения.

Одновременно с управленческим сопровождением организуется мощное информационное обеспечение деятельности ТОС и местного управления в средствах массовой информации и обмен накопленным опытом.

Выработку общей идеологии организации местного управления, партнерства административной власти, гражданского общества и бизнеса, работу передвижной школы управления, проведение курсов, диагностики кадров, соцопросов, управленческого и методического сопровождения по поручению главы администрации Волгоградской области осуществляет ЗАО «Учебно-консалтинговый центр “Руководитель”». Организацию выездных консультационных занятий, управленческое сопровождение ЗАО УКЦ «Руководитель» проводит совместно с территориальной системой управления аппарата главы администрации области и ее отделами по работе с муниципальными образованиями, а также с администрациями муниципальных районов и городских округов.

### **Новый этап развития — IT-взаимодействие**

Инновационная модель местного управления области продолжает развиваться: 20 апреля этого года заработал сайт территориального общественного самоуправления Волгоградской области «Голос ТОС Сталинграда» (golostos.ru),

портал электронной коммуникации ТОС области между собой и с аналогичными структурами других регионов.

По случаю открытия сайта губернатор области Николай Максютя заявил: «Созданием нового сайта сегодня мало кого удивишь... И все же, думаю, буду прав, если скажу, что мы находимся на пороге важного и удивительного события. Потому что данный сайт создается под информационное самообслуживание глобального комплекса территориального общественного самоуправления Волгоградской области, объединенного общими целями, единой системой управленческого сопровождения и государственной поддержки, а также беспрецедентного по своим масштабам».

Весьма символично, отмечает он, звучит и название сайта — «Голос ТОС Сталинграда». «Оно олицетворяет собой героико-патриотическую связь времен и поколений, широкий охват территорий деятельности и огромную важность пилотного проекта «ТОС по-сталинградски» для становления развитого гражданского общества и местного самоуправления в России», — утверждает губернатор.

Замысел организаторов интернет-площадки — методическое и консалтинговое обслуживание, демонстрация достижений, установление деловых и дружеских отношений, обмен опытом, совместный поиск новых решений... «И все это, — подчеркивает глава администрации области, — в интересах развития ТОС, а также инновационной модели партнерства гражданского общества, административной власти и бизнеса, направленных на повышение качества жизни». Особенно важным губернатор считает внедрение через сайт технологий дистанционного интерактивного самоуправления.

Не менее существенно, что сайт позволяет осуществлять взаимодействие с органами власти, общественными формированиями, экспертными сообществами, другими регионами.

Интернет-площадка уже активно развивается: помимо специальной новостной ленты, размещения системных комплектов методических и практических материалов, примеров комплектов ведущих ТОС области, различных форм обмена информацией, на портале полным ходом идет электронная паспортизация ТОС.

### **Семь отличий волгоградской модели**

Принципиальные особенности волгоградской модели местного управления, позволяющие говорить о ней как о самостоятельной и инновационной модели, принципиальном новшестве в идеологии местного управления в стране, по словам Сергея Дмитриева, следующие.

Во-первых, дело не только в создании третьего, низового уровня самоуправления как такового, а в том, что деятельность ТОС в рамках волгоградской модели рассматривается не обособленно, сама по себе, а в контексте равноправного участия, партнерских отношений с административной властью, гражданским обществом и бизнесом в границах каждого территориального общественного самоуправления. И это партнерство, в свою очередь, и образует систему местного управления.

Во-вторых, основной целью деятельности ТОС является повышение качества жизни граждан, построение развитого, инновационного гражданского общества, а не просто инициативное решение тех или иных насущных проблем, отдельных вопросов местного значения.

В-третьих, если деятельность административной власти направлена прежде всего на создание и поддержку благоприятной и благополучной среды обитания, то деятельность ТОС сфокусирована на образе жизни граждан с использованием организационного принципа «дойти до каждого». В этом суть функционального распределения и взаимодополнения управленческих усилий административной и гражданской власти.

В-четвертых, в масштабах Волгоградской области организация территориального общественного самоуправления носит не локальный, а повсеместный, массовый характер с безусловным сохранением принципов самоорганизации и самоуправления, то есть непосредственного народовластия.

В-пятых, организационная структура ТОС базируется на создании командной культуры управления.

В-шестых, методика финансовой поддержки деятельности ТОС (но не содержания ТОС!) из областного бюджета направлена на мотивацию эффективной долговременной работы по всему комплексу проблем среды обитания и образа жизни, исключая какую-либо уравниловку.

В-седьмых, принципиальнейшим условием эффективности работы инновационных моделей территориального общественного самоуправления и местного управления является организационная и финансовая поддержка гражданской активности со стороны законодательной и исполнительной власти региона. В этой связи огромное влияние оказывает осуществление неформального курирования этих важнейших направлений непосредственно самим губернатором и его личной убежденностью в правильности внедряемых инновационных моделей и технологий их управленческого сопровождения.

«Резюмируя вышесказанное, — замечает советник главы администрации области, — можно вывести условную формулу побед территориального общественного самоуправления Волгоградской области и его партнерских отношений с административной властью и бизнесом. Она включает: сталинградский характер, инновационные технологии управления, волю к развитию местного управления, гражданской инициативы, непосредственное управленческое участие в этом процессе губернатора области».