

Модели правового регулирования территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях в РФ

Мочалов Артур Николаевич,

Уральская государственная юридическая академия

(г. Екатеринбург) - заместитель директора Института юстиции,
доцент кафедры конституционного права,

кандидат юридических наук



1. Необходимость правового регулирования ТОС

Подход 1. ТОС – это самоорганизация населения «снизу», в связи с чем оно должно развиваться в рамках неформальных институтов гражданского общества, с минимальным вмешательством органов государственной власти и МСУ, при минимальной степени нормативно-правового регулирования.

Подход 2. ТОС – не только институт гражданского общества, но и одна из форм опосредованного осуществления населением своей власти, в связи с чем требуется ее институционализация, т.е. создание четких правил и гарантий взаимодействия населения и органов МСУ при осуществлении ТОС. Такие правила и гарантии могут быть закреплены только в форме правовых норм, обладающих признаками общеобязательности, формальной определенности, обеспеченности государством, стабильности действия.

2. Уровни правового регулирования ТОС



3. Каким должно быть регулирование ТОС на региональном и муниципальном уровнях?

ФЗ-131

Понятие ТОС

Формы и территории ТОС

Кворум на
собрании/конференции по
вопросу ТОС

Исключительные полномочия
собрания/конференции

Функции органов ТОС

Требования к уставу ТОС

Закон субъекта РФ

???

Муниципальные правовые акты

Порядок регистрации ТОС –
обязательно;

**Порядок
организации и
осуществления ТОС**

Условия и порядок
предоставления ТОСам средств
из местного бюджета

4. Что на практике регулируется на уровне субъектов РФ в сфере ТОС?

- 1. Принципы ТОС** (напр., принцип широкого участия граждан в выработке и принятии решений по ВМЗ, сочетания интересов населения соответствующей территории и интересов населения всего МО, ответственности за принятые решения и т.д. – см. ст. 5 Закона Воронежской области от 20.11.2007 № 116-ОЗ), **некоторые понятия, отдельные гарантии** (например, гарантия рассмотрения обращений органов ТОС органами гос. власти и органами МСУ);
- 2. Государственная поддержка ТОС** (Областной закон Архангельской области «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области» от 22.02.2013 № 613-37-ОЗ) путем предоставления целевых денежных средств на конкурсной основе непосредственно ТОСам либо путем субсидирования органов МСУ для последующего финансирования ТОСов;
- 3. Формирование консультативных и совещательных органов**, координирующих деятельность ТОС и развитие данного института;
- 4. Комплексные средне- и долгосрочные программы развития ТОС** (Постановление Администрации Волгоградской области от 8.11.2010 № 538-п Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «развитие территориального общественного самоуправления Волгоградской области» на 2011 - 2015 годы).

5. Что на практике регулируется на муниципальном уровне в сфере ТОС?

В регулировании ТОС на муниципальном уровне можно выделить следующие **основные модели:**

- 1. Модель минимального регулирования;**
- 2. Модель взаимодействия ТОС и МСУ;**
- 3. Модель поддержки;**
- 4. Модель партнерства.**

Модель «минимального регулирования»

Регулируется, в основном, только порядок создания и регистрации ТОС; выражения инициативы населения в создании ТОС (муниципальные образования в Свердловской, Курганской и др. областях, где региональный уровень законодательства о ТОСах развит, как правило, также недостаточно). В уставах МО или иных муниципальных правовых актах содержится только установленный в ФЗ-131 обязательный набор норм, которые должны присутствовать на местном уровне. Поддержка ТОСов осуществляется в основном в разовом порядке или в рамках краткосрочных проектов и не институционализирована на нормативно-правовом уровне.

Проблема: конкретизация положений законодательства затрагивает лишь вопросы создания и регистрации ТОСов, формируя своеобразные «барьеры входа» (отнюдь не обусловленные какими-либо равноценными благами на «выходе»), и не касается конкретных форм и методов реализации общественных инициатив в рамках данного института, не вводит гарантий поддержки (материальной, информационной, организационной) со стороны местной власти и гарантий учета мнения органов ТОС при решении вопросов местного значения.

Издержки – достаточно сложные формальные процедуры регистрации, необходимость мобилизации значительной части населения микротерритории

Результат - ?

Модель взаимодействия

В дополнение к необходимым согласно ФЗ-131 нормам о порядке создания ТОС, в муниципальных правовых актах расширяется круг прав органов и руководителей ТОС в сфере общественного контроля и информационного взаимодействия с органами МСУ, конкретизируются отдельные направления работы ТОС, вводятся некоторые гарантии «диалога» ТОС и муниципальной власти.

Например:

«Органы территориального общественного самоуправления имеют право осуществлять деятельность по следующим направлениям:

- ...содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка...;*
- содействие в проведении культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий;*
- содействие управляющим организациям в осуществлении мероприятий, направленных на снижение потерь... энергии...;*
- общественный земельный контроль...;*
- общественный контроль за качеством уборки территории и вывозом мусора, решением вопросов благоустройства...»*

(п. 5.6 Положения о ТОС в г. Новосибирске от 19.04.2006г.)

Модель взаимодействия (2)

«Уполномоченные выборные лица (старшие по улице, дому или подъезду):

- сообщают в ЖЭУ о недостатках в качестве уборки и обслуживании мест общего пользования... и необходимых внеочередных работах...;*
- взаимодействуют по вопросам обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью...*
- проводят разъяснительную работу среди жителей о необходимости соблюдения правил общежития, чистоты и порядка в квартире, подъезде, придомовой территории...»*

(п. 3.5 Положения о ТОС в г. Фрязино Московской области от 19.01.2006).

Недостатки модели:

1. Права ТОС и гарантии сформулированы в общем виде, недостаточно четко, что на практике порождает трудности при выборе конкретных форм их реализации.
2. «Взаимодействие» при такой модели может свестись к выполнению ТОСами мобилизационной роли при проведении субботников и других подобных мероприятий, т.е. ТОС из субъекта муниципальных отношений превращается в помощника местной администрации.

Модель поддержки

Муниципальные правовые акты предусматривают механизмы материальной поддержки ТОС:

- Финансирование проектов на конкурсной основе (*Положение о конкурсе социально значимых проектов для осуществления ТОС, утв. Мэрией г. Архангельска 26.04.2013*);
- Поощрения за победу в конкурсах на лучший ТОС;
- Субсидии на договорной основе (*Административный регламент предоставления муниципальной услуги по предоставлению субсидий ТОС и НКО, оказывающим поддержку деятельности ТОС, утв. Администрацией г. Тюмени от 28.12.2011*);
- Муниципальный заказ в рамках 94-ФЗ;
- Поощрение активистов ТОС на регулярной основе, в т.ч. По результатам оценки их деятельности (*Постановление Городской управы г. Калуги от 23.10.2012 о Порядке предоставления председателям советов многоквартирных домов, ... лицам, осуществляющим руководство деятельностью ТОС... компенсации расходов за произведенную ими оплату жилого помещения и коммунальных услуг за счет средств бюджета МО «Город Калуга»*)

Модель поддержки (2)

Недостатки модели:

- Финансирование зачастую носит декларативный либо символический характер;
- Подготовка проектов требует от руководителей ТОС определенных компетенций, при этом учебная и методическая поддержка осуществляется не всегда в полной мере;
- Модель часто проявляется в совокупности с моделью взаимодействия в целях финансирования субботников и иных мероприятий, при проведении которых ТОС выступает помощником муниципальной власти;
- Схемы финансирования ТОС не всегда прозрачны, а результаты профинансированных проектов далеко не всегда сопровождаются публичной оглаской и широким обсуждением;
- Если модель реализуется длительное время и предполагает достаточный объем финансирования, то она может породить иждивенчество и нежелание ТОСов мобилизовать свой потенциал при поиске дополнительных ресурсов.

Модель партнерства

Модель партнерства предполагает долгосрочное комплексное развитие ТОС в сочетании с другими формами «демократии участия» на основе партнерства ТОСов, других общественных институтов, органов МСУ, органов государственной власти, государственных и муниципальных учреждений, бизнес-структур.

При данной модели ТОС понимается не только как самоорганизация граждан, но прежде всего как:

- **координирующее звено** в сложной сетевой социальной структуре, сформированной по месту жительства на принципах полицентризма («центрами», притягивающими к себе различные группы населения соответственно их интересам, на микротерритории могут выступать школа, дом культуры, библиотека, магазин, клуб, молодежные, спортивные, ветеранские организации и др.);
- **канал регулярного взаимодействия** населения и власти, в т.ч. информационного взаимодействия, позволяющего органам власти держать руку на пульсе, получать обратную связь, более эффективно реализовывать контрольные полномочия через механизмы общественного контроля;
- **площадка для выработки и претворения в жизнь общественных инициатив**, «биржа идей»; **пространство для муниципально-общественно-частного партнерства.**

Модель партнерства (2)

Правовое регулирование при модели партнерства (модель партнерства может реализовываться не только на муниципальном, но и на региональном уровне, например, в Волгоградской области) отличается следующими особенностями:

- Наличие средне- или долгосрочного программного документа развития ТОС (например, Долгосрочная целевая программа «Развитие и поддержка ТОС на территории МО «Город Архангельск на 2013-2015 годы», утв. Постановлением Мэрии г. Архангельска от 18.12.2012), содержащего ключевые показатели результатов;
- Наличие «пакета» нормативно-правовых актов о ТОС (включающего в себя, как правило, положение о ТОС, содержащее в себе нормы, затрагивающие взаимодействие ТОС и органов МСУ, акты, регулирующие порядок предоставления субсидий ТОСам или иного финансирования их проектной деятельности; документы, касающиеся поощрения активистов ТОС и т.д.);
- Нормативно-правовые акты закрепляют определенную инфраструктуру поддержки ТОС (в т.ч. специальные органы власти, отвечающие за данное направление, интернет-сайты и пр.).

Модель партнерства (3)

Недостатки в существующем правовом регулировании при модели партнерства:

- Муниципальные правовые акты не всегда содержат гарантии и конкретные механизмы решения проблем, с которыми сталкиваются ТОСы; конкретные механизмы взаимодействия ТОС и органов МСУ, гарантии учета мнения органов ТОС при решении вопросов местного значения; конкретные механизмы информационного обеспечения ТОС (в том числе через муниципальные СМИ), что порождает неопределенность и существенно тормозит реализацию принятых программ;
- Муниципальные правовые акты не закрепляют обязанностей органов местного самоуправления, муниципальных учреждений (образования, культуры и пр.) в отношении ТОС (например, обязанность безвозмездно предоставлять помещение для проведения мероприятия);
- Муниципальные правовые акты не раскрывают юридические последствия общественного контроля, проводимого ТОС;
- Муниципальные правовые акты не уделяют внимания вопросам формирования инфраструктуры для взаимодействия ТОС и бизнес-структур.

6. Проектирование пакета муниципальных правовых актов о ТОС



Факторы и условия, которые должны быть учтены при проектировании правовых актов о ТОС

- Вид МО, его размеры;
- Тип застройки (индивидуальная, малоэтажная, многоэтажная и пр.);
- Особенности социально-демографической структуры населения МО (необходимо отчетливо «увидеть» социальную базу ТОС в данном МО);
- Особенности экономики в муниципальном образовании, уровень экономического благополучия населения;
- Существующие связи между членами местного сообщества (в т.ч. на работе/службе, в профессиональных сообществах, в субкультурах и др.), насколько тесны эти связи; существующая в МО степень вовлеченности населения в практики гражданского общества;
- Информационная инфраструктура в муниципальном образовании;
- Исторические и иные местные традиции.

Некоторые индикаторы социальной базы ТОС

«Индикаторы развития»

Ответы респондентов	%
Испытывают потребность принести пользу людям	76%
Готовы помогать другим людям	54%
Готовы принимать участие в общественных акциях	50%
Положительно относятся к активистам	46%
Имеют дружеские или в целом нормальные отношения с соседями	78%
«Существуют мотивы, способные подвигнуть их соседей на участие в общественной жизни»	72%
«Для меня является важной возможностью оказывать влияние на принятие решений, от которых зависит жизнь города (села, поселка) и всей страны»	51%
Принимали участие в мероприятиях, организованных по месту жительства	52%

«Индикаторы сдерживания»

Ответы респондентов	%
Не видят эффективных форм участия населения в местной жизни или затрудняются их назвать	41%
Ничего не слышали о территориальном общественном самоуправлении (ТОС)	83%
Не готовы работать в качестве добровольцев	61%
Не верят в возможность влияния на принятие решений	38%
«Активному участию населения в МСУ препятствует индивидуализм граждан»	33%
«Активному участию населения в МСУ препятствует низкое доверие властям»	23%
«Населению присуще безразличие к общим делам»	28%

Источник:

<http://www.hse.ru/org/hse/aup/research/monitoring/mcs/informmcs>

- **60%** опрошенных (2007) заявили, что стали бы проявлять более высокую гражданскую активность по месту жительства, если бы вокруг было больше таких людей, с которыми у них много общего.
- **72%** от числа опрошенных убеждены в том, что существуют мотивы, способные подвигнуть их соседей на участие в общественной жизни (наиболее распространенные среди них – возможность благоустроить территорию (44%), гарантии результативности общественной деятельности (24%), уверенность в том, что другие жители тоже будут участвовать в общественной жизни (21%), возможность заработать (22%), возможность решить личную проблему (13%), стремление помочь людям (11%)
- **10%** полагают, что препятствием гражданской активности является неуверенность в том, что и другие жители будут принимать участие в решении вопросов местной жизни;
- **13%** отметили низкий уровень взаимного доверия граждан.

Приведенные индикаторы свидетельствуют об **отсутствии в российском обществе принимаемых и признаваемых большинством населения институтов** в сфере осуществления местной власти – того, что можно было бы назвать **культурой участия в МСУ**. Это создает неуверенность, эффект постоянной «оглядки на соседа». В то же время налицо – **спрос на такие институты**. Их необходимо создавать на уровне **муниципально-правового регулирования**

Цели правового регулирования ТОС

Цели должны быть сформулированы до начала разработки проекта нормативно-правового акта о ТОС (например, методом «мозгового штурма» с участием представителей органов МСУ, бизнес-сообщества, сектора НКО, активистов от населения).

Зачем нашему муниципальному образованию необходимо ТОС?

- Установить информационное взаимодействие с населением;
- Повысить эффективность контрольных механизмов;
- Мобилизовать дополнительные ресурсы через партнерство общественности и бизнеса
-

Установив **цели** и определив исходные **условия**, следует определить **проблемы**, которые необходимо решить для достижения поставленных целей, и **инструменты** решения этих проблем. Данные инструменты (в динамике их использования) **должны найти отражение в проекте муниципального правового акта о ТОС.**

Благодарю за внимание!

© А.Н. Мочалов, 2013

art-m2006@yandex.ru, twitter: @artnem

тел.: +7-904-988-84-79