

органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

5. Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2307.

6. Гритчина Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. – 2012. – № 6. – С. 21-25.

7. Коновалов А.О. Некоторые проблемы реализации внесудебных механизмов защиты конституционного

права на доступ к информации о деятельности судов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 6. – С. 673-678.

8. Павлов И.Ю., Сухих Д.Н. Доступ к информации о деятельности органов власти: новое законодательство и первые проблемы правоприменения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 8. – С. 20-23.

9. Червяковский А.В. Проблемы законодательного обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти // Информационное право. – 2011. – № 1. – С. 6-9.

10. Апелляционное определение Магаданского областного суда от 10.10.2012 № 33-957/2012 по делу № 2-111/2012 // СПС КонсультантПлюс.

УДК: 342.574

Гузий А.Е.*

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГОРОДЕ ОМСКЕ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

Гузий А.Е. Территориальное общественное самоуправление в городе Омске: правовое регулирование и практическая реализация. – Статья.

В статье анализируются правовые и организационные основы деятельности территориального общественного самоуправления, практические вопросы их реализации.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление (ТОС), форма непосредственной демократии, положение о ТОС, комитеты территориального общественного самоуправления, старший по дому, председатель совета многоквартирного дома.

Guziy A.E. Territorial self-government in the city of Omsk: legal regulation and practical implementation. – Article.

This article examines the legal and organizational basis for the activities of the territorial self-government, the practical questions of their implementation.

* **Гузий Артемий Евгеньевич** – преподаватель кафедры конституционного и международного права ЧОУ ВПО «Омская юридическая академия».

Keywords: territorial self-government, the form of direct democracy, the statute of the territorial self-government, the committees of territorial public self-government, a senior of the house, the chairman of the apartment building.

Гузій А.Є. Територіальне громадське самоврядування в місті Омськ: правове регулювання та практична реалізація. – Стаття.

У статті аналізуються правові та організаційні засади діяльності територіального громадського самоврядування, практичні питання їх реалізації.

Ключові слова: територіальне громадське самоврядування (ТГС), форма безпосередньої демократії, положення про ТГС, комітети територіального громадського самоврядування, старший по будинку, голова ради багатоквартирного будинку.

Современный этап развития государства и общества характеризуется коренным изменением основ общественных отношений. Члены общества начинают осознавать свою роль в развитии отдельно взятых местностей. И территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) является одним из методов достижения вышеуказанных целей.

Тема интересна тем, что представляет собой самостоятельное исследование процессов развития правовых основ местного ТОС, а также практические вопросы реализации данного института на территории Омска. Ранее исследований, направленных на изучение данного вопроса на территории города, не проводилось. Целью данной статьи является определение основных механизмов жизнедеятельности такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как ТОС. Для этого нужно решить следующие задачи: определить методы взаимодействия между органами местного самоуправления и органами ТОС, вопросы компетенции последних, а также сравнить правовую основу работы ТОС города с реально действующей обстановкой.

Исходя из пункта 1 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ «Об об-

щих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года [1], под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Наряду с действующим законодательством в муниципальных образованиях существуют свои положения, закрепляющие, развивающие и дополняющие федеральные основы с учетом национальных и культурных традиций данной территории.

ТОС в Омске по праву считается одним из самых развитых систем на территории Сибирского федерального округа, имеющих под собой иерархично выстроенную организационную основу. За период своего существования ТОС города прошло большой путь своего становления и развития, установив систему, имеющую свои особенности и противоречия.

На сегодня в Омске действует 76 комитетов ТОС, покрывающих более 90 % территории муниципального образования «город Омск». Для эффективной работы данных организаций существуют отделы по работе с территориаль-

ным общественным самоуправлением на территории округов города, а также отдел, входящий в структуру Департамента Администрации города Омска. Самоуправляемые территории закреплены Решением Омского городского Совета и не выходят за пределы соответствующих административных округов города.

В 2006 году в Омске принята первая программа «Развитие территориального общественного самоуправления города Омска», предусматривавшая субсидию как на материальное обеспечение комитетов ТОС города, так и на фонд заработной платы его основных работников. До 2013 года таковыми являлись председатель комитета ТОС, специалист ТОС и председатель Совета общественности при участковом пункте полиции. Ранее финансирование комитетов осуществлялось, исходя из закона о бюджете города Омска на соответствующий год.

В 1997-98 годах были созданы фонды развития (объединения и развития) территориального общественного самоуправления на территории округов (далее – Фонды). Основной их целью было проведение финансовых операций в интересах комитетов, а также кадровое обеспечение деятельности ТОС. Фонды созданы самими комитетами и Администрациями соответствующих административных округов города Омска, что позволило городу создать площадку для взаимодействия комитетов и Администрации. Осуществление финансовых операций в интересах комитетов происходит на основании договора простого товарищества.

Штатная численность Фонда определена семью ставками: исполнитель-

ный директор, главный бухгалтер, главные специалисты по работе с благоустроенным сектором, по работе с сектором индивидуальной жилой застройки (далее – ИЖЗ), по правовым вопросам, по обслуживанию техники. Еще одна ставка разделена между бухгалтером и председателем Правления соответствующего Фонда.

Каждый из главных специалистов курирует свое направление деятельности в комитетах соответствующего округа. В частности, главный специалист по работе с благоустроенным сектором курирует выборы и деятельность старших по домам, главный специалист по работе с ИЖЗ – выборы и деятельность квартальных, а также их методическое и материальное обеспечение для подготовки выписок из домовых книг и справок.

Вышеуказанная программа «Развитие территориального общественного самоуправления» на 2013-2017 годы была принята в конце декабря 2012 года. В соответствии с ней, предусмотрена субсидия на материальное обеспечение деятельности ТОС, заработную плату работникам ТОС, подготовку праздничных мероприятий и конкурсов, выпуск периодической литературы и др.

Несмотря на структурированную систему ТОС города, на сегодня существует ряд проблем, касающихся как отдельных элементов этой структуры, так и ее в целом. Некоторые из них приводятся ниже.

Ни для кого не секрет, ТОС в Омске – некий «правовой мост» между населением и органами государственной власти и местного самоуправления: через комитеты проводится информационно-разъяснительная ра-

бота и мониторинг ситуации структурными подразделениями Администрации города и Администрациями округов города, налоговыми органами, правоохранительными органами (в том числе полицией, ФСКН), органами Роспотребнадзора, Россельхознадзора, государственными и муниципальными учреждениями и др. Не всегда требования данных органов юридически обоснованы. Так, на практике комитеты ТОС занимались переписью крупного рогатого скота и птицы, неоднократно участвовали в выборах различных уровней, убеждая население голосовать за определенного кандидата, а в зимнее время года искали незаконно выкопанные погреба для хранения продуктов и должны были определить их правообладателя. Не редко на имя председателей комитетов приходило представление о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления (ч. 2 ст. 158 УК РФ). Со ссылкой на примерный Устав территориального общественного самоуправления, утвержденный Решением Омского городского Совета № 366 от 7 июня 2006 года (далее – Положение о ТОС) [2], требовали от председателя, чтобы на территории соответствующего ТОС не торговали наркотическими средствами, не грабили и не убивали людей. Из указанного можно сделать вывод о наличии среди должностных лиц непонимания компетенции ТОС, что приводит к периодическому ее превышению.

В продолжение темы взаимодействия с правоохранительными органами следует отметить одну из оплачиваемых должностей ТОС – председателя Совета общественности [3]. Исходя из

действующего законодательства, задачами Совета общественности являются:

1) оказание содействия правоохранительным органам в обеспечении охраны общественного порядка, в работе по выявлению лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, неработающих и неучащихся несовершеннолетних и оказание помощи в их дальнейшем трудоустройстве и обучении;

2) организация индивидуальной профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении;

3) участие в пропаганде правовых, социальных, педагогических знаний;

4) оказание содействия органам, осуществляющим контроль за санитарным состоянием, соблюдением правил благоустройства на территории города Омска, в принятии мер по предупреждению правонарушений в указанной сфере.

Данные Советы возглавлял председатель, работавший по трудовому договору, заключенному с Фондом ТОС соответствующего округа. Однако работу, вопреки требованиям трудового законодательства, он осуществлял в тесном контакте с участковым уполномоченным полиции соответствующего участка. На практике они совершали контрольные закупки, разбирали семейные споры, проводили мониторинг правонарушений в различных сферах, в любое время дня и ночи могли стать понятыми в различных следственных действиях. С начала 2013 года данная должность перестала финансироваться из субсидии на развитие ТОС, председатели были уволены, но были вправе остаться на данной должности на общественных началах.

Одной из тенденций омского ТОС последнего времени стало его обособление от населения. Исходя из законодательства, органы ТОС избираются на конференции граждан – жителей самоуправляемой территории. При этом делегатами на конференцию граждан, как правило, выдвигаются активные жители территории – те же старшие по домам, квартальные. Конечно, граждане вправе при выборе делегата определить свою кандидатуру, однако крайне низкая заинтересованность людей в этом часто превращает конференцию в фикцию, так как комитет, по сути, отчитывается сам перед собой. Еще одной тенденцией, напрямую связанной с низкой заинтересованностью граждан в осуществлении ТОС, стало быстрое старение актива ТОС. Исходя из результатов мониторинга Омского городского Совета, средний возраст актива ТОС составляет около 50 лет [4].

ТОС в Омске фактически заменило собой как таковую работу с населением. Активисты ТОС приглашаются, направляются на все мероприятия, будь то конференции по развитию города, общественные слушания генеральных планов застройки города, публичные слушания в представительном органе власти. Администрация уже не приглашает население для участия в таких мероприятиях, она дает задание комитету привести определенное количество человек, что явно не способствует развитию диалога с населением.

Есть недостатки и в правовом статусе комитетов. Более 70 комитетов ТОС на сегодня являются юридическими лицами, зарегистрированными в соответствии с законом в качестве некоммерческих организаций, и по-

ставлены на налоговый учет. При этом ТОС считается учрежденным с момента регистрации Устава органом местного самоуправления и по закону вправе не регистрироваться в качестве юридического лица. На сегодня комитеты в Омске де-факто выведены из гражданского оборота, многие из них даже не имеют счетов в банках, все от их имени делает Фонд. Статус некоммерческой организации необходим лишь при написании гранта города, что является лишь одним из многих направлений деятельности ТОС. Очевидно, статус юридического лица был необходим в момент создания Фондов (так как ТОС – не юридическое лицо было бы не вправе быть учредителем организации). Но на сегодня такой статус для них наложен из-за существующих обязанностей ежеквартально отчитываться в различные органы государственной власти. Выходом из ситуации могла бы стать ликвидация ТОС как юридических лиц и предоставление Фондам права подачи заявок на получение нескольких грантов города.

Еще одной причиной, приводящей, по нашему мнению, к изменению правовой природы ТОС, является большое количество праздников и конкурсов, участие в которых обязательно. Программой субсидией предусмотрено три: День Победы, День города и Новый год. Еще 6 устанавливаются на уровне округов: «Народные самоцветы», «Цветущий сад», «Держай, молодой!», «Омские улицы», «Лучший орган ТОС», «Левша» (до 2013 года). Как видно, 9 из 12 месяцев в году комитеты готовят праздники и конкурсы, что занимает большое количество времени. Выходом мог бы стать переход к более

длительному циклу проведения всех конкурсов, определения приоритетных из них и расположение всех не в течение одного года, а в течение срока действия программы. Это позволило бы оптимизировать время комитета и предоставить ему возможность более плотной работы по развитию инициатив населения.

Касаюсь актива ТОС, можно выделить членов комитета, старших по домам, старших по подъездам, председателей квартальных комитетов, председателей и членов молодежных советов, членов секторов ТОС и др. Их труд не оплачивается, они лишь вправе получить компенсацию оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги, правила предоставления которого установлены постановлением мэра города Омска [5].

Спорным на сегодня является вопрос правомерности статуса старшего по дому. В 2011 году были внесены изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации, согласно которым вводился такой институт, как Совет многоквартирного дома. Это поставило под сомнение существование старшего по дому, так как исходя из Положения о ТОС, он имеет смежную компетенцию с Председателем Совета многоквартирного дома, что на практике приводило к конфликтам между ними. На сегодня органами местного самоуправления ведется работа по законному отграничению компетенции старшего по дому.

Для квартальных характерна недоурегулированность их правового статуса. Де-факто данные граждане, избираемые на собраниях, помимо прочего, должны давать жильцам территории

справки и выписки из домовых книг, которые заверяются окружной Администрацией. Нигде в Положении о ТОС не говорится о таких полномочиях и не определяется перечень таких справок, что затрудняет работу с населением. На практике квартальные заверяли отказ бабушки от своей пенсии, подтверждали, что обратившийся житель не жил в определенном доме с определенного времени, подтверждали полномочия представителя гражданина, заверяли доверенность на получение подгузников, указывали возраст крупного рогатого скота и т. д. На сегодня законными, исходя из практики, считаются всего три документа: выписка из домовой книги, справка о составе семьи и справка, подтверждающая факт регистрации физического лица на момент смерти. Необходимо внести данный список в нормы Положения о ТОС, так как правовой обычай в Российской Федерации не является источником права.

В заключении, подводя итог вышеизложенному, следует обратить внимание на чрезмерную неурегулированность многих действий структурных подразделений ТОС. Необходимо с учетом правовой природы и сложившейся практики работы ТОС внести изменения в данную структуру и ее полномочия, оптимизировав тем самым работу комитетов, позволив заниматься, прежде всего, развитием инициатив населения, для чего они и создавались. Также, на наш взгляд, не лишним будет провести мероприятия, направленные на повышение правовой грамотности населения в сфере ТОС.

**Список использованных
источников**

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября. 2003 г. №131-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ 16 сентября 2003 г.; одобрен Советом Федерации Федерального Собрания РФ 24 сент. 2003 г. // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

2. Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске : решение Омского городского совета от 7 июня 2006 г. №366 // Бюллетень Омского городского Совета. – 2006. – № 10.

3. О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных полиции города Омска и участковых пунктов полиции города Омска (вместе с «Положением о смотре-конкурсе среди участковых уполномоченных полиции города Ом-

ска», «Положением о смотре-конкурсе среди участковых пунктов полиции города Омска», «Положением о переходящем вымпеле «Лучший участковый уполномоченный полиции города Омска», «Положением о переходящем вымпеле «Лучший участковый пункт полиции города Омска», «Положением о Совете общественности при участковом пункте полиции города Омска») : постановление Мэра г. Омска 26 сентября 2009 г. №275-П // Третья столица. – 2006. – 5 октября.

4. Новостной портал «БК55»: <http://www.bk55.ru/news/article/16619>

5. Об утверждении Положения о предоставлении отдельным категориям членов органов территориального общественного самоуправления и их структурных единиц компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств бюджета города Омска : постановление мэра города Омска от 25 декабря 2006 года № 374-п // Третья столица. – 2006. – 29 декабря.

