

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ РОССИЯ

2016  
№1 (67)

Информационно-политический журнал местного самоуправления РФ

Издается с мая 2009 года • Выходит десять раз в год • Официальный орган ОКМО

## СОДЕРЖАНИЕ

Обращение президента ОКМО, председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктора Кидяева.....3

### НА ПЕРВОМ ПЛАНЕ

«ДОВЕРИЕ – ПЕРВООСНОВА СИЛЬНОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ» - интервью с ректором РГСУ Н.Б. Починок..... 4  
ОБЪЕДИНЕНИЕ ДЛЯ ВЗАИМНОЙ ПОДДЕРЖКИ -  
репортаж с учредительной конференции ТОС..... 8

### ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА. ДИСКУССИОННАЯ ПЛОЩАДКА

КОСТЯК, НА КОТОРОМ ДЕРЖИТСЯ РОССИЯ – выступление полномочного  
представителя президента РФ в Центральном федеральном округе А.Д. Беглова..... 12  
НЕОБХОДИМА ЕДИНАЯ КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ - выступление председателя Всероссийского  
Совета местного самоуправления, председателя Комитета Совета Федерации по федеративному  
устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Д.И. Азарова ... 16  
СОЗДАТЬ УСЛОВИЯ ДЛЯ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННОСТИ - выступление председателя  
комиссии Общественной палаты по развитию социальной инфраструктуры, местного  
самоуправления и ЖКХ И.А. Шпектора ..... 19

### ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА. ЛУЧШИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ

ТОСЫ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ ГОРОДА –  
опыт организации работы ТОСа г. Вологда..... 21  
ПОДДЕРЖКА И РАЗВИТИЕ ТОСов – опыт Воронежской области ..... 24  
ТОС И СОЦИАЛЬНОЕ СПОРТИВНОЕ ДВИЖЕНИЕ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА –  
опыт ТОС «Прудный» (Липецкая область)..... 28  
ОКАЗАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РАМКАХ ТОСа –  
опыт ТОС «Мичуринский» (Самарская область)..... 30

## ДАЙДЖЕСТ НОВОСТЕЙ

Новости Конгресса .....	33
Новости Советов муниципальных образований.....	36

## БУКВА ЗАКОНА

ПРАВОВОЙ СТАТУС ТОСа - выступление директора Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации А.А. Корнеева .....	42
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ.....	44
- Итоги работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в 2015 году .....	44
- Мониторинг правоприменительной практики.....	47
- Законодательная деятельность в 2016 году .....	48
- Заключение на проекты федеральных законов.....	50

<b>ОБРАЩЕНИЕ РЕДАКЦИИ.....</b>	<b>64</b>
--------------------------------	-----------

## Уважаемые коллеги! Дорогие друзья!

Я рад вновь приветствовать вас на страницах нашего корпоративного журнала. Это та площадка, на которой мы вместе сможем выстраивать стратегию муниципального развития России: поднимать и обсуждать острые темы, обмениваться мнениями, дискутировать.

Хочу особо подчеркнуть значимость журнала «Муниципальная Россия» для сплочения наших рядов. Здесь аккумулируется самый передовой опыт муниципалитетов в решении тех или иных вопросов, отражаются процессы, идущие в разных уголках нашей огромной страны. Здесь вы сможете получить обзор юридических практик, квалифицированные советы, узнать о новом в законодательстве.

Я призываю вас активнее пользоваться возможностями, предоставляемыми журналом. Это наш совместный проект, его наполнение и развитие зависит и от вас тоже. Редакционная коллегия, составленная из сотрудников исполнительной дирекции Конгресса, всегда готова оперативно реагировать на ваши замечания и предложения, ждет ваших новостей, интервью, высказываний и мнений. Давайте вместе формировать информационное поле и эффективно использовать этот механизм для созидательной деятельности.

Так как этот номер – первый в наступившем году, хочу несколько слов сказать о том, что ждет Общероссийский конгресс муниципальных образований в ближайшем будущем. Вместе с вами мы продолжим корректировать федеральное законодательство с тем, чтобы создать условия для совершенствования местного самоуправления. В период весенней сессии Государственной Думы Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления планирует рассмотреть законопроект, касающийся территориального общественного самоуправления, особого режима в ЗАТО, прав законодательной инициативы, особенностей муниципальной службы, и ряд других. Мы продолжим отслеживать практику перераспределения полномочий между различными уровнями власти и наполнения местных бюджетов.

В рамках сотрудничества ОКМО с комитетом будут проведены совместные совещания в федеральных округах, направленные на установление более тесного взаимодействия между муниципальными и региональными ветвями власти. Эту же цель будут преследовать и круглые столы, которые мы собираемся провести в нескольких регионах.

В апреле пройдет очередное Общее собрание членов Конгресса, на котором мы рассмотрим ряд важных вопросов. Уже сейчас начата подготовка к нему, и я еще раз обращаюсь ко всем заинтересованным сторонам: давайте активнее защищать интересы муниципального сообщества – говорить о существующих проблемах, предлагать свои пути для их решения, делиться наработанным опытом. Вместе, сообща мы сможем вывести местное самоуправление на новый уровень и создать для россиян новое качество жизни.

**Президент ОКМО, председатель Комитета  
Государственной Думы по федеративному устройству  
и вопросам местного самоуправления  
Виктор КИДЯЕВ**



Журнал «Муниципальная Россия» издается по решению

Президиума Общероссийского Конгресса муниципальных образований с мая 2009 года.

**Учредитель:** Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)»

**Издатель:** Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)»

**Редакция журнала:** 125027, г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 19, оф. 1402, тел./факс (495) 697-75-98.

Электронный адрес редакции: [okmo.rf@mail.ru](mailto:okmo.rf@mail.ru)

**Главный редактор** - Надежда Пилипенко

**Отпечатано:** Акционерное общество «Издательско-полиграфический комплекс «Чувашия», 428019,

Чувашская Республика, г. Чебоксары, пр. И. Яковлева, д. 13. тел. (8352)64-24-01, (8352)64-24-31.

Тираж 2000. Цена свободная.

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с разрешения редакции.

Журнал «Муниципальная Россия» зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций ПИ № ФС77-36202 от 30 апреля 2009 г.

## НАТАЛЬЯ ПОЧИНОК: «ДОВЕРИЕ – ПЕРВООСНОВА СИЛЬНОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»

Третья статья Конституции Российской Федерации гласит, что народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране. Эта норма определяет важность и необходимость развития территориального общественного самоуправления как одного из основных показателей активности граждан и их равнодушного участия в решении проблем конкретной территории. ТОСы помогают не только налаживать более эффективный диалог между населением и властью с получением действенной «обратной связи», но и стимулируют активность и самоорганизацию населения на местах. Таким образом, местное сообщество из объекта (пассивного участника общественных процессов, испытывающего их влияние, но не проявляющего активности) переходит в положение субъекта управления делами муниципалитета.

Попытки организации территориального общественного самоуправления предпринимались в нашей стране неоднократно. Однако на данный момент этот институт гражданского общества все еще находится на стадии становления как в теоретическом, так и в практическом плане. Для дальнейшего развития необходим не только детальный, глубокий анализ уже наработанных практик, но и формирование законодательной базы работы ТОСов.

Свой взгляд на становление территориального общественного самоуправления мы попросили высказать ректора Российского государственного социального университета Наталью Борисовну Починок.

– Несмотря на то что формирование гражданского общества – достаточно новый процесс для нашей страны, у нас есть возможность воспользоваться опытом наших соседей – стран Европы, где традиция соседского сообщества насчитывает не один десяток лет. Безусловно, речь не идет о механическом копировании и переносе на российскую почву иностранных традиций. Европейский опыт в развитии самоуправляемых начал представляет определенный интерес. Здесь традиции соседского сообщества насчитывают не десятки, а сотни лет, уходя своими корнями в далекое прошлое. Вполне логично и неудивительно, что эта практика на протяжении многих столетий оказывала большое влияние на реформирование отечественных институтов самоуправления. Однако, на мой взгляд, нельзя забывать и о российских традициях народного самоуправления, символами которых являются Новгород, Псков и другие земли русского Севера. Говоря об исторических предпосылках развития территориального общественного самоуправления, нельзя не вспомнить общинную организацию самоуправления на селе, земство, советы, комитеты общественных организаций (домовые, уличные, квартальные комитеты). Справедливости ради, конечно, надо отметить, что реализация самоуправленческих традиций от Древней Руси до Советской России происходила под пристальным контролем государства, а в советский период – и партийного руководства. Но в дальнейшем освобождение от партийного диктата дало толчок к развитию демократи-



ческих начал. С 90-х годов наблюдается рост гражданской активности населения. Идеи самоуправления, активности населения в рамках отдельного муниципалитета, двора, улицы и даже отдельного дома вновь выходят на первый план. Сегодня институты самоуправления переживают, можно сказать, второе рождение. И я думаю, что в недалеком будущем территориальное общественное самоуправление станет главной опорой муниципальной власти.

Впрочем, не стоит забывать, что реформирование системы самоуправления – процесс довольно сложный и длительный по времени. Естественно, на этом пути существует много проблем. Именно о них много говорилось и в ходе состоявшейся недавно учредительной конференции Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления. На правовые и практические аспекты организации работы ТОСов обратили внимание в своих докладах и Виктор Борисович Кидяев – председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, и Александр Дмитриевич Беглов – полномочный представитель президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе. Среди важнейших – это и размытость правовой базы, и несовершенство системы государственной поддержки общественного самоуправления. Впрочем, уверена, это временные трудности.

При этом не могу не согласиться с высказанным мнением, что наиболее существенными камнями преткновения выступают проблемы доверия населения к власти и вопрос формирования кадрового потенциала. За годы советской власти произошло разрушение ценностных основ органов общественного самоуправления. Бюрократизация и формализация общественно-инициативной сферы способствовали отчуждению населения от общественно-политической жизни. В своем послании Федеральному Собранию президент Российской Федерации поставил задачу поддержать гражданскую активность на местах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни. В связи с этим, на мой взгляд, возвращение доверия населения к органам власти на местах становится важнейшей задачей, которую необходимо решить в первую очередь. Любая социальная система, будь то общественная организация или государство, не может существовать без доверия – оно является первоосновой всех преобразований. Будет доверие, будет и сильное территориальное общественное самоуправление.

**– Проблем, с которыми сталкиваются ТОСы, достаточно много: финансовые, юридические, кадровые. Какие, на ваш взгляд, являются наиболее острыми? Что необходимо сделать для преодоления этих препятствий?**

– На мой взгляд, сегодня ТОСы нуждаются в квалифицированных управленцах. И речь здесь идет не только и не столько о профессиональных навыках, которые тоже должны быть у общественников, сколько о личностных качествах руководителей территориального общественного самоуправления. Сегодня нужны лидеры, способные повести за собой людей. И абсолютно верно в своем докладе отметил В. Б. Кидяев: «ТОСы – это форма реальной организации неравнодушных людей. Их неоспоримое преимущество – это активный интерес жителей».

Во многом именно такие люди являются важнейшим мобилизационным ресурсом объединений данного типа на местном уровне. Именно они способствуют вовлечению населения в процесс территориальной самоорганизации, подкрепляют ТОСы своей целеустремленной энергией, тем самым делают общественное самоуправление эффективной формой управления на местах.

– В конце января в Москве прошла учредительная конференция Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления, участником которой вы являлись. В чем лично вы видите роль созданной структуры, какую пользу она может принести органам ТОС?

– Создание Общероссийской ассоциации ТОСов в столь непростое время, на мой взгляд, подчеркивает важность развития и поддержки данного института гражданского общества. Ведь развитие ТОСов – это показатель степени развития правового государства и гражданского общества, активности участия граждан в жизни государства. Общероссийская ассоциация ТОСов должна стать важнейшим элементом системы местного самоуправления, способным обеспечить необходимую связь общества и власти. Первый шаг в этом направлении сделан, теперь необходимо организовать работу ассоциации так, чтобы утвержденная структура не стала просто формальной организацией, а имела практическую направленность – помогала тем, кто работает на местах, сделать свою работу более эффективной и продуктивной. И выражаться эта помощь может в самых различных формах: от обмена опытом до трансляции запросов с мест органам власти разных уровней, от оказания юридической помощи до проведения тех же курсов повышения квалификации и многое другое.

– И все же, какой вид помощи наиболее актуален сегодня для ТОСов?

– Мне кажется, было бы не совсем правильно делить виды помощи на те, которые больше или меньше актуальны. На любом этапе, будь то становление или развитие, ТОСы будут нуждаться в помощи, поэтому любая не будет лишней. И в этом плане кроме властей всех уровней в поддержке ТОСов, как мне кажется, большую роль должны сыграть Ассоциация ТОСов и Общероссийский Конгресс муниципальных образований. Как правильно отметил, упоминая о поддержке территориального общественного самоуправления в Центральном федеральном округе, полпред президента А. Д. Беглов, «ТОС активнее всего формируется там, где есть поддержка местных властей. И результаты работы гораздо выше, когда есть диалог с властями».

Тем более что такой опыт уже наработан. Сегодня работники исполнительной дирекции Конгресса, сотрудники аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления оказывают

постоянную методическую и консультационную поддержку советам муниципальных образований. Кроме того, уже сейчас этим комитетом разрабатывается целая программа поддержки советов муниципальных образований.

Кроме того, на мой взгляд, требуется учитывать этническое и конфессиональное многообразие населения на местах и опираться на исторически сложившиеся традиции соседского сообщества. При этом принципы построения системы, условия поддержки и развития могут быть унифицированы. За основу необходимо взять правило: «Управлять – значит, создавать благоприятные условия для функционирования и развития ТОСа». То есть управлять необходимо процессом, а не формами самоорганизации. При таком подходе возможны и положительные практики, и обмен опытом, и выработка рекомендаций.

– Важнейшая черта территориального самоуправления – незаформализованность, отсутствие бюрократии. Не вызовет ли создание ассоциации ТОСов появления именно подобных недостатков?

– Озвучивание подобных опасений в целом логично. Как уже отмечалось ранее, именно бюрократия и формализация – это то препятствие, которое может стать на пути дальнейшего развития самоуправления. Очень важно, чтобы ассоциация не превратилась в инструмент подавления общественных инициатив. А это, на мой взгляд, будет зависеть от кадровой политики. Если в состав членов ассоциации войдут практики, люди неравнодушные, не желающие и не хотящие успокоенно сидеть на месте, обладающие знаниями и душой болеющие за начатое дело, то это будет живая и практически полезная структура. Надеюсь, именно так и будет, ведь сегодня в состав учредителей вошли не чиновники, а именно представители ТОСов.

– Одна из проблем, с которой сталкивается общественное самоуправление, – это возрастной состав ТОСа. Организовывать инициативы на местах чаще всего готовы люди «в возрасте». Они имеют практический опыт организаторской работы, готовы применять его на практике – и это замечательно. Однако отсутствие молодежи (в немалой степени из-за того, что у молодых людей нет интереса к общественной работе) отмечается как негативный фактор. Как вы считаете, можно и нужно ли преодолевать эту инертность и привлекать молодежь к работе ТОСа?

– Однозначно, на этот вопрос существует однозначный ответ – молодежь привлекать можно и нужно! ТОСы должны стать «кузницей кадров» для органов местного самоуправления и органов государственной власти. Именно в них, работая рядом с опытными наставниками, наша молодежь должна усваивать азы управленческой деятельности. Более того, сами органы ТОСов в своей деятельности должны более тесно сотрудничать с различными молодежными, волонтерскими объединениями, вовлекать их в свою деятельность посредством реализации совместных проектов.

Мы уже говорили с вами о профессионализации кадров местного самоуправления. И здесь Российский государственный социальный университет готов оказать самый широкий спектр образовательных услуг – от повышения квалификации и переподготовки до подготовки кадров по различным научным специальностям. Кроме того, уже сейчас, в рамках направления «государственное и муниципальное управление», нами подготовлены различные профили подготовки для муниципальных и руководителей ТОСов. Это управление проектами, управление государ-

ственными, муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями, управление муниципальным хозяйством и пр. В ближайшее время совместно с Ассоциацией ТОСов и Общероссийским Конгрессом муниципальных образований мы планируем провести мониторинг востребованности образовательных услуг муниципалами и, исходя из их запросов, скорректировать образовательные программы. До конца года планируем большую часть этих программ перевести на дистанционное обучение, чтобы даже в далеких уголках нашей страны муниципалы могли получать качественное современное образование. Именно с этой целью совместно с руководством ОКМО в рамках факультета управления РГСУ было принято решение о создании научно-образовательного центра, который бы кроме организации образовательного процесса вел активную исследовательскую деятельность в области развития местного самоуправления.

Глубоко убеждена, что только при тесном сотрудничестве экспертного и научно-образовательного сообщества мы сможем поднять профессиональную подготовку муниципальных на высокий уровень.

## ОБЪЕДИНЕНИЕ ДЛЯ ВЗАИМНОЙ ПОДДЕРЖКИ

ГЛАВНЫМ СОБЫТИЕМ НАЧАЛА ГОДА ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА В РОССИИ СТАЛО ПРОВЕДЕНИЕ ПЕРВОЙ – УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ – КОНФЕРЕНЦИИ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ ТОСОВ.

Делегаты съехались со всей страны: Вологда и Владивосток, Крым и Архангельск, Махачкала и Екатеринбург – в общей сложности на конференции были представлены 67 субъектов Российской Федерации. Заседание проходило в здании Государственной Думы РФ, и одно это в достаточной степени говорит о важности происходящего.

Инициатором проведения конференции выступил Общероссийский Конгресс местного самоуправления. Как подчеркнул в своем выступлении президент Конгресса, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Кидяев, территориальное общественное самоуправление – один из значимых элементов системы местного самоуправления. «По своей сути ТОСы призваны содействовать реализации прав и свобод гражданина по месту жительства и формировать партнерские отношения населения и местных органов власти, – отметил Виктор Кидяев. – Именно поэтому Общероссийский Конгресс муниципальных образований как представитель всего муниципального сообщества выступил за всемерную поддержку территориального общественного самоуправления и инициировал объединение ТОСов в Общероссийскую ассоциацию».

По мнению депутата, такое объединение позволит решить сразу несколько стратегических

задач: «Первое (и это лежит на поверхности) – надо систематизировать лучшие практики, накопленные территориями. Второе – адаптировать их для широкого применения во всех регионах. Полагаю, что в эту работу активно включатся и региональные советы муниципальных образований». Виктор Кидяев также указал на перспективу совместной работы над федеральным законодательством и, возможно, создание государственной программы, в которой нашли бы свое отражение вопросы финансовой, консультационной и методической поддержки ТОСов. Кроме того, он привел в пример опыт работы Конгресса: «В этом направлении у нас есть серьезные наработки, и мы готовы помогать своими знаниями и опытом. Есть серьезные подвижки в направлении подготовки кадров: нами подготовлено соглашение с одним из ведущих вузов России – Российским государственным социальным университетом – о формировании специальных курсов по подготовке, переподготовке муниципальных служащих. В течение ближайшего времени пройдут семинары для специалистов исполнительных дирекций региональных советов». «Как видите, многие проблемы сообщества действительно решаются быстрее и легче», – подытожил депутат.

О своем видении целей и задач территориального самоуправления рассказал полно-



мочный представитель президента РФ в ЦФО Александр Беглов. Он высоко оценил инициативу Конгресса по проведению учредительной конференции Общероссийской ассоциации ТОСов: «Идея создания общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления появилась своевременно. Ни один орган государственной власти не может сегодня обойтись без активной общественной помощи и поддержки».

Территориальное общественное самоуправление объединяет людей инициативных, неравнодушных. Благодаря вашей активности каждый день решается множество, казалось бы, повседневных, но при этом самых насущных вопросов.

Так что это именно тот нерв, та прямая и короткая связь, которая позволяет управленцам любого уровня сверять свои действия с реальностью.

Представители ТОСов – то ядро, тот костяк, на котором держится не только конкретный дом, улица, микрорайон или поселок, но, по сути, вся Россия». Говорил Александр Беглов и об обратной связи власти с населением, приведя в пример опыт одного из регионов: «Вы знаете, что федеральный закон предоставляет ТОСам возможность вносить предложения в действующие муниципальные правовые акты. Белгородцы создали проект «Народная инициатива». И теперь местные депутаты регулярно встречаются с представителями ТОСов и обсуждают, какие именно изменения необходимо вносить в муниципальные правовые акты. Это очень важный опыт, потому что ТОСы всегда находятся на передовой. Вы первыми узнаете о проблемах жителей нашей территории, и вы же можете стать настоящими связными между жителями и

органами местного самоуправления. Сегодня депутаты избираются на местном уровне. Это самая близкая власть к населению. От эффективности их работы зависит качество нашей жизни. Адекватную оценку этой работе можете дать и вы – представители ТОСов, а ваше мнение для нас очень важно. Считаю, что встречи с депутатами должны проходить регулярно не только по инициативе самих депутатов разных уровней, но и жителей, и представителей ТОСов».

Александр Беглов привел еще один пример полезной деятельности ТОСов: «В Центральной России в январе были побиты все рекорды по снегопадам. За сутки выпадала месячная норма осадков. Понятно, что в таких ситуациях власти все силы бросают на расчистку основных магистралей, чтобы не было перебоев с доставкой продуктов, работой общественного транспорта, учебных заведений, поликлиник, больниц. Ну а вот дворовые территории – просто не хватало ресурсов: ни техники, ни персонала. Пока очередь дойдет до какого-то двора, все службы будут кивать друг на друга, а в результате жители утопали бы в сугробах».

Но там, где ТОСы активно и организованно начали уборку снега, выходили жители домов, где-то привлекались добровольцы из молодежных объединений, – дворы убрались, люди привлекались и были довольны. Главное – проявить инициативу, и люди с пониманием относятся к этой инициативе, потому что это двор, это их среда обитания».

Кроме прочего в своем выступлении полномочный представитель президента РФ в ЦФО подчеркнул значимость информационной составляющей: именно активисты ТОСов должны обладать всей полнотой информации о работе

органов власти и нести эту информацию населению. В противном случае актуальную повестку дня берут на вооружение оппоненты и зачастую приписывают себе все достижения. «Мы в некоторых субъектах Центрального федерального округа наблюдали очень интересные технологии, которые использовали наши оппоненты, финансируемые из-за рубежа, – объяснил свои опасения Александр Беглов. – Приходит кандидат и рассказывает все о бюджете региона 2015 и 2016 гг., выдавая это за свои собственные предложения и достижения. Говорит, я обязательно добьюсь того, чтобы все это было выполнено. И на сборе жителей не находится ни одного активиста, который бы знал этот бюджет и мог бы сказать: «Ну, парень, все это хорошо, прекрасно, но это уже все без тебя сделано и принято». Таким образом, эти бюджеты будут выполнены в муниципалитетах, но очки, конечно, заработают наши оппоненты на тех же выборах в Государственную Думу».

В ходе конференции поднималось немало злободневных тем: вопрос регистрации ТОСа в качестве юридического лица, финансовая основа деятельности ТОСа, опыт общественников на местах. Председатель комиссии Общественной палаты по развитию социальной инфраструктуры местного самоуправления и ЖКХ Игорь Шпектор обратил внимание на законодательные основы деятельности ТОСа. По его словам, сегодня общественное самоуправление во многих регионах зависит от позиции губернаторов: там, где региональная власть понимает значение ТОСов и поддерживает общественников, развитие видно невооруженным глазом. Но есть и другие регионы, где все далеко не так однозначно. «К нам в Общественную палату часто обращаются руко-

водители сельских поселений, – поделился своим опытом Игорь Шпектор. – У них закрывают все подряд: закрываются клубы, закрываются фельдшерские пункты, закрываются аптеки. Возникает вопрос – а что может сделать человек, даже равнодушный, если это идет с воли губернатора? Губернатор давит на не всенародно избранного мэра, а на назначенного сити-менеджера, которого можно снять. И все, круг замыкается. Поэтому для нас очень важна сегодняшняя конференция, чтобы мы могли законодательно дать возможность общественности – вам всем – работать. Тогда будет эффект, тогда власть будет знать, что нельзя закрывать фельдшерский пункт, не считаясь ни с кем».

О неравномерном распределении ТОСов говорил и представитель Министерства юстиции, принявший участие в конференции, директор Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Андрей Корнеев: «У нас 30 регионов из 85 вообще не используют созидательный потенциал территориально-общественного самоуправления или используют его крайне незначительно (это республики Калмыкия, Карелия, Чеченская Республика, Мурманская, Псковская области, Камчатский край). Неравномерное движение ТОСов, с одной стороны, можно объяснить географическими различиями. Сеть ТОСов плотно покрывает густонаселенные регионы Центрального, Приволжского и особенно Южного федеральных округов. Но в то же время мы зачастую видим и принципиально разную картину в соседних регионах, сходных по природно-климатическим и социально-экономическим условиям. Например, в Вологодской области действуют 8 ТОСов, а в соседней Костромской – 870.



В Тверской области действуют 2 ТОСа, в Новгородской – 243, 29 ТОСов – в Липецкой области и 755 – в Тамбовской. Тут, на наш взгляд, есть над чем подумать и органам власти субъектов, и создаваемой общественной Ассоциации территориального общественного самоуправления, одну из важнейших задач которой мы видим в активизации обмена опытом и содействия в распространении положительных практик».

За практиками на конференции дело не стало. О своем опыте по развитию территориального общественного самоуправления и решению насущных проблем жителей рассказали представители Астрахани, Вологды, Воронежа, Липецка, Приморья и других территорий. С небольшой лекцией о теоретических основах работы ТОСа выступила профессор Высшей школы экономики Елена Шомина. Она напомнила о существовании термина «соседское сообщество»: «ТОСы – это одна из форм существования такого соседского сообщества. Но это не просто объединение людей по месту жительства – для меня это структура поддержки инициатив жителей. При этом нельзя забывать, что любая структура нуждается в поддержке, в создании инфраструктуры. ТОСы – не исключение. Независимо от того, идет ли речь о маленькой организации, насчитывающей несколько активистов, или о большой ассоциации, включающей десятки объединений, – для эффективной деятельности, для получения нужного результата необходимо создать инфраструктуру. Что я имею в виду? Я говорю обо всем, что помогает развитию и поддерживает существование ТОСов: это организация, информация, пространство, связи».

На муниципальном уровне уже довольно много лет существуют структуры, которые работают с ТОСами и оказывают им информационную, методическую, финансовую, организационную помощь. И неважно, какими показателями, какой статистикой оперируют специалисты, – реально складывается так, что там, где существуют отделы, департаменты по поддержке территориального общественного самоуправления, там ТОСы и процветают. Та же Пермь с многолетней структурой на уровне городской власти, тот же Новосибирск, где есть такие структуры, – везде, где власть заявляет о своей поддержке ТОСов, жители проявляют больше инициатив и больше заинтересованы в их реализации. Не могу не вспомнить: много лет назад в Биробиджане (город-то небольшой, и ТОСов там было немного) на первом этаже администрации было

написано: «Центр по поддержке ТОСов». И любой человек со своей инициативой мог прийти туда, открыть дверь и рассказать о своем деле. Его встречали с распростертыми объятиями и вручали ему специально сформированную папку, где был обзор законодательства, где были часы работы и правила приема, как попасть к мэру города, кто и как может помочь». Елена Шомина перечислила еще несколько форм поддержки ТОСов: «У нас есть прекрасные примеры: Киров, Сургут, Ангарск, Пермь – это города, где у нас сегодня есть центры по поддержке территориального самоуправления. Но не могу не сказать, что в принципе на разных территориях и в разных городах разные формы поддержки территориального общественного самоуправления. Посмотрите: и Советы территорий в Белгороде, Рязани; и фонды развития, и фонды поддержки ТОСов, и региональный центр в Орловской области. Во многих городах при органах местного самоуправления организуются координационные советы, депутатские группы и т. д. Обобщая, можно сказать: самые разные структуры помогают становлению и развитию территориального общественного самоуправления».

Тем для обсуждения и желающих высказаться было так много, что времени, отведенного по регламенту, не хватило, и его решено было продлить. Выступающие говорили о своем опыте в организации территориального общественного самоуправления, приводили примеры деятельности ТОСов на местах.

Но главным итогом дня стало учреждение Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления, принятие Устава ассоциации, избрание ее правления и председателя. Председателем правления ассоциации единогласно был избран президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Кидяев. Обязанности по управлению исполнительной дирекцией ассоциации (которую еще только предстоит создать) были возложены на руководителя Центра по взаимодействию с муниципальными образованиями ОКМО Захария Юдина. В ближайшее время Устав ассоциации будет зарегистрирован в Минюсте России, а правление соберется на свое второе собрание, чтобы утвердить основные направления деятельности вновь созданного объединения.

В работе учредительной конференции Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления приняли участие как ученые, так и практики территориального общественного самоуправления. В результате она превратилась в дискуссионную площадку, на которой организация работы ТОСов была рассмотрена с разных сторон.

В нашей рубрике «Теория и практика» мы предлагаем вам познакомиться с наиболее яркими выступлениями, прозвучавшими в ходе конференции, и присоединиться к обсуждению обозначенных тем. Свои предложения, замечания и высказывания вы можете направлять на электронный и почтовый адрес редакции. В одном из следующих выпусков журнала мы обобщим и представим вашему вниманию полученные материалы.

БЕГЛОВ АЛЕКСАНДР ДМИТРИЕВИЧ –  
полномочный представитель президента РФ в Центральном федеральном округе

## КОСТЯК, НА КОТОРОМ ДЕРЖИТСЯ РОССИЯ

Идея создания Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления появилась своевременно – ни один орган государственной власти не может сегодня обойтись без активной общественной помощи и поддержки.

Территориальное общественное самоуправление объединяет людей инициативных, неравнодушных. Благодаря их активности каждый день решается множество, казалось бы, повседневных, но при этом самых насущных вопро-

**В ЦЕНТРАЛЬНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ  
ОКРУГЕ ЗАРЕГИСТРИРОВАНО  
ОКОЛО 6 ТЫСЯЧ ОРГАНИЗАЦИЙ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОБЩЕСТВЕННОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

сов. Это именно тот нерв, та прямая и короткая связь, которая позволяет управленцам любого уровня сверять свои действия с реальностью. Представители ТОСов – то ядро, тот костяк, на котором держится не только конкретный дом, улица, микрорайон или поселок, но и, по сути, вся Россия.

В Центральном федеральном округе зарегистрировано около 6 тысяч организаций территориального общественного самоуправ-

ления – почти треть всех ТОСов страны, а это почти 40 млн граждан.

Закон предоставляет гражданам право самим решать, регистрировать органы территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица или нет. По данным Минюста, в Центральном федеральном округе в качестве юридического лица зарегистрировано всего 147 ТОСов. В законе указания на то, что такая регистрация обязательна, нет, то есть за самими представителями территориального общественного самоуправления остается право выбора. Но при этом стоит обратить внимание на то, что у юридического статуса есть важное преимущество – это возможность привлекать финансирование на реализацию общественных инициатив. Здесь речь идет и о средствах местных бюджетов, и о субсидиях из регионального бюджета, а также, что очень важно, – о президентских грантах.

Как показывает опыт, в Центральном федеральном округе ТОСы активнее всего формируются там, где есть поддержка местных властей. И результаты их работы гораздо выше, когда есть диалог с властями.

Руководителям муниципальных образований в свою очередь также жизненно важна поддержка ТОСов по самым актуальным вопросам. От эффективности такого взаимодействия выплывают обе стороны, но самое главное – выплывают



жители. И примеры выстраивания такого эффективного диалога у нас есть. Так, в городе Шарья Костромской области ТОСы участвуют не только в текущей работе органов местного самоуправления, но и в рассмотрении таких важных документов, как местный бюджет, социально-экономическая программа развития города.

Что это дает в итоге? С одной стороны, ТОСы четко видят и понимают все сложности бюджетного процесса, знают обоснования распределения объемов средств по разным направлениям и статьям и одновременно могут донести до местных властей важные наболевшие вопросы, волнующие жителей.

А с другой стороны, у органов местного самоуправления появляется народный рупор, с помощью которого жители в живой и доходчивой форме могут получить полезную информацию и необходимые пояснения о бюджете, расходах и проектах, которые должны быть сделаны на той или иной территории.

Один из примеров живого взаимодействия ТОСов и муниципальных властей есть в Белгородской области. Сегодня федеральный закон предоставляет ТОСам возможность вносить предложения в действующие муниципальные правовые акты. Белгородцы создали проект «Народная инициатива», и теперь местные депутаты регулярно встречаются с представителями ТОСов, обсуждают, какие именно изменения необходимо вносить в муниципальные правовые акты.

Все эти примеры демонстрируют очень важный опыт. Территориальное общественное самоуправление всегда находится «на передовой», они первыми узнают о проблемах жителей той или иной территории и могут и должны стать

**ТОСЫ ВСЕГДА НАХОДЯТСЯ  
«НА ПЕРЕДОВОЙ». ОНИ МОГУТ  
И ДОЛЖНЫ СТАТЬ НАСТОЯЩИМИ  
СВЯЗНЫМИ МЕЖДУ ЖИТЕЛЯМИ  
И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

настоящими связными между жителями и органами местного самоуправления. Считаю, что встречи с депутатами должны проходить регулярно не только по инициативе самих депутатов разных уровней, но и жителей, и представителей ТОСов.

Сегодня депутаты избираются на местном региональном уровне. Это самая близкая власть к населению. От эффективности их работы зависит качество нашей жизни. Адекватную оценку этой работы можете дать и вы – представители ТОСов. Ваше мнение для нас очень важно. Простой пример. В январе текущего года в Центральной России были побиты все рекорды по снегопадам – за сутки порой выпадала месячная норма осадков. Понятно, что в таких ситуациях власти все силы бросают на расчистку

основных магистралей, чтобы не было перебоев с доставкой продуктов, движением общественного транспорта, работой учебных заведений, поликлиник, больниц. А вот на дворовые территории просто не хватало ресурсов: ни техники, ни персонала. Пока очередь дойдет до какого-то двора и все службы будут кивать друг на друга, жители утонут в сугробах. Но там, где ТОСы активно и слаженно организовали уборку снега силами жителей домов, где-то привлекаемая добровольцев из молодежных объединений, дворы убирались и недовольства жителей удалось избежать. Главное – проявить инициативу. При этом люди с пониманием относятся к подобной инициативе, потому что это их двор, это их среда обитания.

Хотел бы отметить, что молодежи в ТОСах пока немного, хотя это реальная возможность для нее получить отличный управленческий опыт, попробовать свои силы в решении вопросов местного значения. Молодежь в свою очередь может обогатить работу ТОСов, потому что мыслит по-новому и ее идеи и взгляды могут ос-

**В ЦФО МНОГО ХОРОШИХ ПРИМЕРОВ,  
КОГДА ТОСЫ РЕАЛИЗУЮТ  
ИНТЕРЕСНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ  
ПРОЕКТЫ ПО УКРЕПЛЕНИЮ  
ГРАЖДАНСКОГО ЕДИНСТВА**

вежить привычные решения. Молодежное крыло ТОСов у нас активно работает в Рязанской области. Волонтерские организации вместе с ТОСами решают самые разные вопросы, начиная от благоустройства территории и заканчивая помощью ветеранам. А студенты с факультетов государственного и муниципального управления проходят в ТОСах практику.

В Рязани есть еще один замечательный опыт – когда представители ТОСов по совместительству являются общественными жилищными инспекторами. Это очень существенная помощь не только местным, но и региональным властям, потому что жилищно-коммунальные вопросы – самые чувствительные для жителей. Общественные жилищные инспекторы взаимодействуют с управляющими компаниями, следят за качеством проведения капитального ремонта в домах, информируют органы местного самоуправления о нарушениях. И управляющие компании понимают, что за ними есть профессиональный надзор.

Еще одно направление, где участие ТОСов крайне важно, – это вопрос обеспечения безопасности. Сложная ситуация складывается се-

годня в мире: терроризм, экстремизм становятся чуть ли не обыденными явлениями. Президент России и правоохранительные органы многое делают для обеспечения безопасности, но надо и всем нам объединиться, чтобы защитить себя и своих близких.

Кто лучше ТОСов знает свою территорию, ситуацию в подъезде, в доме, на улице? Кто сможет заметить чужака, обратить внимание на какие-то тревожные моменты, своевременно предупредить правоохранительные органы о любой подозрительной активности? Эффективной всего могут именно сами жители. Не зря в народе говорят, что бдительные соседи в сто раз лучше любой сигнализации. А ТОСы не просто бдительные, но еще и организованные соседи. В конце 90-х – начале 2000-х годов именно благодаря бдительности неравнодушных граждан были предотвращены многие террористические акты.

Во многих субъектах налажено тесное взаимодействие общественности с уполномоченными участковыми, создаются добровольные дружины по охране общественного порядка. Такие практики нужно поддерживать и развивать.

И еще один вопрос, в решении которого, как представляется, потенциальная роль ТОСов пока сильно недооценена. Вы все хорошо знаете, что национальная безопасность страны напрямую зависит от духовно-нравственного состояния общества. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в своих выступлениях не раз отмечал, что сегодня утрачены многие нравственные ориентиры. Это проявляется в равнодушии к общественным делам, готовности мириться с грязными, испанскими стенами в подъездах, неухоженными детскими площадками, ростом употребления наркотиков, которые принимаются здесь же, на детских площадках, в наших подъездах. Все это приводит к росту преступности, разрушению базовых нравственных ценностей.

В Центральном федеральном округе мы ведем специальный мониторинг духовно-нравственной ситуации. И я хочу сказать, что по некоторым показателям есть сложности и участие ТОСов в решении этих проблем было бы очень актуально и полезно.

Сторонними силами сегодня предпринимаются активные попытки расколоть, разобщить наше общество, повлиять на нравственные устои. Появилось множество всевозможных организаций, которые якобы ведут миссионерскую и социальную работу, а на самом деле проводят агрессивную антироссийскую пропаганду, направленную на разрушение нашей страны.

Большинство этих организаций финансируется из-за рубежа.

Территориальное общественное самоуправление – это наш подъезд, наш двор, наша улица, поселок, город, здесь мы живем, здесь живут наши дети. И когда приходят чужаки, которые пытаются разрушить наш дом, навредить ему, мы должны встать на его защиту, защиту нашей территории – и неважно, кто это – преступник или просто недоброжелатель, или просто халатный чиновник. Важно не только защищать, но и заставлять органы власти всех уровней активно работать на благо наших граждан.

Мы понимаем, что без вашей активной поддержки не обойтись. ТОСы могут и должны стать не только центром бдительности, но и центром сплоченности на своих территориях, не только объединять и организовывать людей, но и поддерживать их морально.

Помните такое исконно русское выражение – «всем миром»? Оно не только про умение совместно решать какие-то важные вопросы, но и про нашу общность, возможность опереться друг на друга. Именно на уровне общественного самоуправления люди могут ощутить свою востребованность, заботу, отзывчивость, но и, что очень важно, – взаимопомощь и милосердие. У нас большое количество одиноких пожилых людей, нуждающихся в заботе и внимании, много молодежи, вовремя организовав энергию представителей которой можно упредить их от правонарушений, и многое-многое другое. Мы

должны просто по-человечески и с любовью относиться друг к другу.

В Центральном федеральном округе много хороших примеров, когда ТОСы реализуют интересные социальные проекты по укреплению гражданского единства. Уверен, что и в других округах такая работа ведется. Поэтому так важно делиться опытом, перенимать его, проходить практики, приезжать друг к другу в гости, обсуждать наиболее проблемные.

Сегодня мы разработали модельный паспорт ТОСа и отработали его на примере Рязанской области. Подобный анализ позволяет определить основные направления развития территориального общественного самоуправления, своевременно выявлять проблемы, нарабатывать успешный алгоритм работы. Я думаю, что паспорт ТОСа – это очень важный момент, это та единая идеология, единые подходы к решению наиболее важных вопросов, которые имеются на территориях.

Уважаемые друзья, у нас с вами большая страна, территориальное общественное самоуправление проходит в разных ее регионах свой путь. Важно сверить часы, вести открытый диалог, налаживать сотрудничество между разными территориями. И создание Общероссийской ассоциации ТОСов поэтому очень важно и своевременно. Мы вносим предложение о построении ассоциации по окружному принципу и готовы оказывать всяческое содействие ее развитию.



АЗАРОВ ДМИТРИЙ ИГОРЕВИЧ – председатель Всероссийского Совета местного самоуправления, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

## НЕОБХОДИМА ЕДИНАЯ КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Создание на общероссийском уровне организации, объединяющей территориальные общественные самоуправления, актуально и необходимо для успешного развития нашей страны. Мы неоднократно это обсуждали на самых разных площадках. И я хотел бы поблагодарить Виктора Борисовича Кидяева за то, что инициатива была оформлена. Мы, безусловно, поддерживаем это начинание. В настоящее время территориальное общественное самоуправление является самым гибким и максимально приближенным к населению и институтам местного самоуправления механизмом и отличается многообразием своих форм.

Это очень перспективная форма организации граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, способствующая росту гражданской активности и ответственного отношения граждан к улучшению условий жизни на местном уровне.

Общественная и государственная важность развития территориального общественного самоуправления, на мой взгляд, обусловлена рядом факторов. Во-первых, его сутью и целями, заключающимися в самоорганизации и активном участии самих граждан по месту житель-

ства в осуществлении собственных инициатив, направленных на улучшение условий жизни на конкретной территории.

Во-вторых, территориальное общественное самоуправление способно обеспечить необходимую связь граждан и местных сообществ с органами публичной власти в интересах жителей соответствующих территорий. Без укрепления такой связи сложно преодолеть существующее во многих местах недоверие населения к муниципальной власти и даже отчуждение власти от граждан.

В-третьих, необходимость развития территориального общественного самоуправления

**ПРЕЗИДЕНТ В. ПУТИН  
В СВОИХ ВЫСТУПЛЕНИЯХ  
ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТМЕЧАЛ  
ВАЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ РЕАЛЬНЫХ  
ВОЗМОЖНОСТЕЙ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН  
В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

обусловлена его сегодняшним состоянием, наличием определенных проблем, без решения которых эта важнейшая форма народовластия

не раскроет свой общественно-полезный потенциал.

Как вы знаете, наш президент Владимир Владимирович Путин в своих выступлениях по вопросам развития местного самоуправления отмечал важность создания реальных возможностей участия граждан в местном самоуправлении для решения повседневных вопросов местного значения, в том числе через территориальные общественные самоуправления.

Общественная потребность в этом сегодня большая. Территориальное общественное самоуправление выполняет роль важного связующего звена между гражданами и местной властью, необходимость в котором в современных условиях значительно возрастает.

Мы знаем опыт многих территорий, где ТОСы работают активно. Есть свои особенности в малых городах, поселениях, там, где люди буквально знают друг друга в лицо.

Чуть больших усилий требует развитие территориального общественного самоуправления в крупных городах в силу масштабов и численности жителей. Предпосылки отчуждения муниципальной власти от граждан представляются весьма значительными. Мы считаем, что госу-

**КЛЮЧЕВОЕ УСЛОВИЕ, БЕЗ КОТОРОГО  
НАСТОЯЩИЕ ТОСЫ НЕВОЗМОЖНЫ,  
ЭТО НАЛИЧИЕ АКТИВНЫХ  
НЕРАВНОДУШНЫХ ГРАЖДАН,  
ГОТОВЫХ ЛИЧНО УЧАСТВОВАТЬ  
В УЛУЧШЕНИИ УСЛОВИЙ ЖИЗНИ  
ПО МЕСТУ СВОЕГО ПРОЖИВАНИЯ**

дарственная и муниципальная поддержка создания ТОСов должна расширяться. Но при этом следует учесть, чтобы создание благоприятных условий для учреждения ТОСов не стимулировало образования чего-то искусственного. ТОСам категорически противопоказаны создание всякого рода забюрократченных структур, формализм, заорганизованность и компанейщина. Иначе это будет уже не самоуправление, а его имитация.

Ключевое условие, без которого настоящие ТОСы невозможны, это наличие активных неравнодушных граждан, готовых лично участвовать в улучшении условий жизни по месту своего проживания. Поэтому необходимо поддерживать именно самостоятельные инициативы энтузиастов на местах, а не подменять это живое начало, являющееся сутью и основой ТОСов, разного рода мероприятиями органов власти.

Создание Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления



станет началом систематической работы по совершенствованию условий, в том числе законодательной базы для успешной деятельности ТОСов на благо граждан нашей страны.

По данным Министерства юстиции России, на начало этого года общее количество ТОСов составляет 30 815. При этом число ТОСов, зарегистрированных в качестве юридического лица и получивших статус некоммерческих организаций, – чуть больше 2 000. То есть большинство действующих ТОСов – свыше 93% – не зарегистрированы в качестве юридических лиц. Это зачастую препятствует участию многих из них в реализации муниципальных программ и получении поддержки органов власти.

Как показывают данные Минюста, зарегистрированные ТОСы расположены на территории субъектов Российской Федерации очень неравномерно. Более половины всех зарегистрированных ТОСов (57%) находятся в Волгоградской области. Причина этого положительного явления в том, что на протяжении более 10 лет органы госвласти Волгоградской области оказывали и оказывают всестороннюю поддержку развитию ТОСов. Особенно ярко это проявилось в тот период, когда главой региона был Николай Кириллович Максютя. О своем опыте по развитию ТОСов он даже написал книгу с оптимистичным названием «Дорогу осилит идущий». Следующий после Волгоградской области регион по численности зарегистрированных ТОСов

– это Самарская область. Здесь 122 зарегистрированных ТОСа. И я надеюсь, что та поддержка, которая многие годы в Самарской области осуществлялась в территориальном общественном самоуправлении, не будет снижаться. На третьем месте находится Пермский край.

При этом в 28 субъектах Российской Федерации нет ни одного зарегистрированного ТОСа. В Москве, где сегодня живут более 12 млн человек, всего девять зарегистрированных ТОСов. Основная причина такой неравномерности, на наш взгляд, заключается в отношении органов власти на местах к созданию ТОСов и в том, какую поддержку они оказывают общественным инициативам по созданию территориального общественного самоуправления.

Вторая причина заключается в крайне недостаточной информированности граждан о такой форме непосредственного осуществления местного самоуправления, как ТОС. На общероссийских

#### НАМ ЕЩЕ ПРЕДСТОИТ ПРОВЕСТИ РАБОТУ ПО РАЗРАБОТКЕ ЕДИНОЙ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

каналах и радиоканалах вопросы развития территориального общественного самоуправления практически не освещаются. И здесь я хотел бы привлечь ваше внимание к телевизионному проекту Всероссийского совета местного самоуправления, который мы реализуем вместе с Общественным телевидением России. У нас есть программа «Живем в России», которая готова предоставить свой эфир для представителей ТОСов. Это площадка, которая позволит рассказать о своем опыте и поделиться наработками с коллегами.

Безусловно, важное значение имеют традиции и культура местного населения. Например, успешному развитию ТОСов в Волгоградской области способствовали сохранившиеся традиции казачьего самоуправления. На сегодняшний день во многих регионах накопился интересный положительный опыт, который мог бы быть полезен для активистов ТОСов из других регионов.

Отдельно стоит отметить активное участие ТОСов в конкурсе лучших муниципальных практик, который проводит Всероссийский

совет местного самоуправления. Его итоги мы подведем накануне празднования Дня местного самоуправления. Территориальные общественные самоуправления направили более 50 заявок на конкурс. Большинство из них представлены в специальной номинации развития территориального общественного самоуправления, но я рад тому, что есть инициативы и в сфере благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, патриотического воспитания. Это крайне важно.

Проводимое в течение более 10 лет совершенствование федерального законодательства в сфере местного самоуправления лишь в небольшой мере затронуло правовые основы создания и деятельности территориального общественного самоуправления. Стоит отметить, что те инициативы, которые появлялись в Госдуме, в Совете Федерации не являлись системными или комплексными законопроектами, не основывались на целостном понимании дальнейших перспектив развития территориального общественного самоуправления. Думаю, нам еще предстоит провести работу по разработке единой концепции развития территориального общественного самоуправления. Недостаточная правовая урегулированность взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами ТОС – здесь тоже нам предстоит, на мой взгляд, поработать. В этом плане заслуживает внимания предложение о том, чтобы установить в 131-м федеральном законе дополнительные гарантии реализации права граждан на осуществление территориального общественного самоуправления, в том числе гарантии рассмотрения органами местного самоуправления предложений ТОСов, гарантии участия ТОСов в подготовке планов развития соответствующих муниципальных образований.

Уверен, сообщая мы найдем решение этого вопроса.

Созданная Ассоциация ТОСов объединит наиболее активных, опытных представителей этого движения, сможет вовлекать все новые и новые гражданские силы в эту работу, во взаимодействии с органами публичной власти всех уровней, со специалистами и учеными существенно повлиять на улучшение условий для развития деятельности территориального общественного самоуправления, включая совершенствование законодательной базы.

ШПЕКТОР ИГОРЬ ЛЕОНИДОВИЧ - председатель комиссии Общественной палаты по развитию социальной инфраструктуры, местного самоуправления и ЖКХ

## СОЗДАТЬ УСЛОВИЯ ДЛЯ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННОСТИ



Очень важно, что сегодня неравнодушные люди, которые работают на местах, объединились вместе. Как председатель комиссии Общественной палаты, как президент Союза городов севера России я очень много езжу по стране,

бываю в разных ее субъектах. И нередко сталкиваюсь с ситуацией, когда работа пробуксовывает, но не потому, что у людей на местах не хватает интеллекта, а потому, что не созданы условия для эффективного взаимодействия. Если в регионе умный губернатор, то он дает возможность работать общественности. Если губернатор неумный, то напряжение возникает во многих вопросах, а дальше уже не дают работать мэры городов. В итоге есть лозунги, но работать не дают. И равнодушные люди на местах сегодня не имеют ни прав, ни возможностей. Даже мы, представители Общественной палаты, наделенные большими возможностями президентом России, порой не можем найти общий язык с властью. И я говорил Владимиру Владимировичу, что когда сегодня передаются функции губернаторам и они забирают их у местных органов власти, сложно говорить о взаимоотношениях власти и народа. Если сегодня губернатор забирает у муниципалитетов сначала здравоохранение, потом дошкольные учреждения, потом образовательные учреждения, градостроительную политику, дороги, коммуналку, возникает предложение: давайте повесим вообще замок на администрацию городов, у которой отобрано в итоге все. Сегодня с этим мы сталкиваемся повсеместно. Возникает вопрос: глава города, глава поселения от-

вечает перед народом, вместе с такими же неравнодушными людьми он хочет работать, а у него нет вообще возможности, я уже не говорю о бюджетах, которые полностью «зарезаны», у многих на нуле. Я был мэром города Воркуты и в свое время не отдал здравоохранение, а сегодня оно ушло в Сыктывкар. Это более тысячи километров от Воркуты. В итоге главный

**НЕОБХОДИМО, ЧТОБЫ СМИ,  
ПРЕССА РАССКАЗЫВАЛИ О ТЕХ  
ВОЗМОЖНОСТЯХ, КОТОРЫЕ МОЖЕТ  
РЕАЛИЗОВАТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

врач не может взять никого на работу, потому что управляет этим процессом министр. Каким же образом в таких условиях органы местного самоуправления, а вместе с ними ТОСы могут управлять?

Существующая схема, против которой я многократно выступал, к сожалению, очень часто лишает возможности работать людей неравнодушных, общественников, которые пришли в общественные палаты, в общественные советы. Сегодня мы сталкиваемся с тем, что губернаторы ряда субъектов Федерации не разрешают создавать общественные советы, говорят: «Нам это не надо». Можно ли говорить при этом, что ТОСы допустят туда? Мы сталкиваемся с тем, что ТОСы хотят работать, а им не дают возможности. И поэтому проведение учредительной конференции и создание Ассоциации ТОСов – это очень важно. Важно, что мы обозначаем проблемные вопросы, решение ко-

торых необходимо будет в дальнейшем закрепить законодательно. И я обращаюсь к Виктору Борисовичу Кидяеву с предложением выходить с этим вопросом на президента. Мы должны на законодательном уровне дать возможность работать общественности. Тогда будет эффект. Тогда власть будет знать, что нельзя, например, закрывать фельдшерский пункт, не считаясь ни с кем. Нельзя дороги прокладывать «от фонаря», в трех метрах от подъезда, как происходит сегодня порой в Москве. По своей работе я рассматриваю тысячи писем в Общественной палате, и когда начинаем проверять жалобы людей, оказывается, что с людьми, общественниками, которые пытаются влиять на это, никто не считается.

Надо, чтобы и СМИ, пресса рассказывали о тех возможностях, которые может реализовать территориальное общественное самоуправление.

Я поддерживаю создание Ассоциации ТОСов. Мы должны понимать, что тот негатив, который обрушился на страну, на ее руководство, некоторыми воспринимается как большая радость. Но ТОСы не создаются для того, чтобы только искать негатив, они нужны для того, чтобы помогать людям жить на местах. Однако они бессильны, если у них не будет возможностей. Поэтому я желаю ассоциации активной работы и буду рад, если с вопросами по теме, которую я веду (жилищно-коммунальное хозяйство, местное самоуправление и социальная инфраструктура), вы будете выходить на Общественную палату, и мы совместно с Государственной Думой, с Советом Федерации и с вами будем решать наиболее важные вопросы.

## ТОСЫ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ ГОРОДА



Первый ТОС в Вологде появился более четверти века назад. Его возглавил инициативный, неравнодушный горожанин Александр Николаевич Лукиш. Он до сих пор занимается тосовским движением и делится опытом с молодыми единомышленниками.

Новый импульс территориальное общественное самоуправление получило в 2008 г. Именно тогда в качестве основной идеи развития города местные власти взяли принцип городского партнерства. Он помог объединить интересы и консолидировать ресурсы власти, бизнеса и городского сообщества.

Эту идею назвали «Идеологией социально-го корпоратизма». Она подразумевает, что все стратегические решения по развитию города разрабатываются и принимаются, а также и реализуются с участием горожан и бизнес-сообщества.

Глава Вологды Евгений Шулепов считает, что бизнес как партнер власти во многих городах, в том числе и в Вологде, уже институционально сформирован: «Есть сами предприятия, Торгово-промышленная палата, «Опора России» и многие другие институты, которые позволяют бизнесу выступать ответственным партнером. А вот диалог с жителями идет в основном через обращения отдельных граждан. Жители одного района, одного дома, двора, даже подъезда редко обсуждают проблемы, которые являются общими, а часто даже и не знакомы друг с другом».

Новая идея, включающая в себя и поддержку системы ТОСов, позволила объединить жителей территорий, научить их действовать сообща, брать на себя ответственность за свою жизнь, за свой город. В результате сегодня вологжане пол-

Глава Вологды Евгений Шулепов уверен, что именно территориальные общественные самоуправления – будущее России. А главное – это один из самых эффективных инструментов выстраивания диалога между властью и жителями. Решение о создании общероссийской ассоциации, по его словам, – чрезвычайно важный этап построения в России гражданского общества.

Вологде исполнилось 868 лет, она ровесник Москвы и центр одной из крупнейших областей России. Вологда – это город машиностроителей. К примеру, каждый третий подшипник производится именно здесь. Вологда – город и деревопереработчиков.

В Вологде производятся очень вкусные, экологически чистые продукты и знаменитое на весь мир вологодское масло. Вологда – это уникальное кружево, это деревянные дома, резной палисад. Это более двухсот ярких фестивалей в год. И, конечно, Вологда – один из самых динамичных городов в плане роста численности жителей.



ноправные и ответственные участники диалога с властью и бизнесом.

Здесь сформирована трехуровневая система общественного самоуправления. На нижнем уровне созданы и действуют более 2 тысяч советов многоквартирных домов. На втором уровне советы многоквартирных домов объединены в ТОСы. Сейчас в Вологде работает 31 ТОС. Они охватывают весь город. Кроме советов домов в ТОСы входят депутаты, лидеры общественного мнения, представители бизнеса.

На третьем уровне руководители ТОСов плотно работают с общественным советом, который является экспертной площадкой, где обсуждаются инициативы со всех районов. Именно совет составляет рейтинг городских проблем, аккумулирует общественное мнение и становится его выразителем для городской власти. Ни одно важное решение, касающееся жизни города, не принимается без общественного совета.

Также в Вологде созданы центры по работе с населением. Задача центров – организовать процесс и привлечь к решению городских проблем десятки тысяч жителей, обучить их методами совместной работы.

На их базе открыты школы правовой и коммунальной грамотности. В 2015 г. занятия посетили более 4 тысяч вологжан. На базе центров также работают общественные приемные главы

города, и люди могут попасть на прием к руководителю администрации без записи, не отходя далеко от дома.

Еще в центрах оказываются государственные услуги. Например, можно получить паспорт. Центры организуют культурные, спортивные мероприятия, на их базе работают десятки кружков для занятий всей семьей.

А еще центры – это места встречи активных жителей. Собираясь вместе, люди обсуждают свои идеи, разрабатывают новые проекты. То есть центры выступают площадками, на которых формируется деятельное гражданское городское общество.

Какие инструменты в своей работе используют вологодские ТОСы?

Каждый ТОС формирует комплексный план развития своей территории. На площадке общественного совета проходит обсуждение и защита этих планов перед администрацией города, распределяются обязанности и ответственность. И далее администрация планирует свою работу на основе этих наработок.

Есть показательный пример: в бюджете 2016 г. 40% собственных доходов города пойдут на реализацию этих планов. По существу, таким образом формируется народный бюджет.

ТОСы также берут на себя часть работы и ответственность по реализации предложенных проектов: организуют субботники, разбивают

клумбы, благоустраивают дворы, детские площадки, организуют спортивные мероприятия.

При этом широко используется проектный метод, применяются технологии городского социального проектирования. По результатам этой работы выпущены книги, вышедшие миллионным тиражом.

Вологжане первыми в стране создали единую систему городских социальных проектов под брендом «Вологда – город добрых дел». Сегодня под этим брендом реализуется уже более 70 крупных социальных проектов, в которых участвуют 100 тысяч жителей. Это «Цветущий город», «Город детства», «Молодежные трудовые бригады», «Забота о наших ветеранах», «Лига территорий» и многие другие. Некоторые проекты родились и стали общегородскими именно благодаря ТОСам.

Приведем несколько примеров. Инициативы ТОСов по благоустройству зеленых зон воплотились в проект «Зеленый город». В 2015 г. в его рамках высажено 20 тысяч деревьев (обычно высаживали 2 тысячи). Глава города обещает, что до 2030 г. вместе с ТОСами будет высажено 300 тысяч деревьев. «Для нашего достаточно зеленого города это уникальные цифры, – признается Евгений Шулепов. – Через 10–15 лет город будет совсем другим, это будет настоящий лес, где будут петь соловьи. Сейчас, кстати, у нас 284 соловьиные семьи живут в центральной части города, мы их считаем каждый год».

А еще глава гордится опытом ТОС «Октябрьский», который первым начал проводить встречи с жителями во дворах: «Люди пили чай, общались, знакомились, и в итоге родился замечательный проект «Дружные соседи». И в 2015 г. у нас уже было проведено 240 праздников – 15 тысяч участников без копейки бюджетных денег, но зато море положительных эмоций. Люди вместе отмечали и Новый год, и Масленицу, и День Победы, а после моего высказывания некоторые ТОСы по своей инициативе провели весной праздники молодой крапивы. Это были настоящие фестивали здоровой еды, и все участники еще раз убедились, что щи из крапивы – это действительно вкусно и

полезно. И скажу больше: благодаря ТОСам сегодня крапива – это новый вологодский бренд!»

Но не менее важна обратная связь, о которой часто говорит президент. В Вологде первым контрольные функции взял на себя ТОС «Лукьяново», это было несколько лет назад, когда в микрорайоне строили главную улицу. Жители активно участвовали в разработке проекта, а потом пристально следили за его реализацией и, главное, – за качеством выполнения работ. И это дало отличные результаты.

Его примеру последователи другие ТОСы, и теперь все дороги и дворы в городе строят вместе с жителями. Что это значит? Ни один акт приемки работ не подписывается без визы ТОСа. Глава города категорически запретил начальнику соответствующего департамента принимать деньги к оплате, если там нет визы ТОСа. Более того, ТОСы взяли на себя часть функций контроля за работой управляющих компаний и за проведением капитальных ремонтов в многоквартирных жилых домах. В результате родился очень интересный проект, который назвали «ЖилКомНадзор». Сегодня он охватывает всю территорию города, благодаря ему руководство муниципалитета знает о каждой яме, каждом неубранном дворе и даже каждой сломанной скамейке.

«Современный город немыслим без эффективного взаимодействия между властью и жителями, – убежден Евгений Шулепов, – поэтому учреждение Общероссийской ассоциации ТОСов – это чрезвычайно важно и актуально для нас и очень вовремя. Мы всячески стараемся слышать и поддерживать инициативы людей, жителей, мы искренне стремимся к этому, и у нас вроде это получается. И мы с радостью готовы делиться своим опытом».

По словам Евгения Шулепова, в Вологде проводятся специальные форумы по социальным инновациям. Очередной форум состоится в текущем году. Он будет посвящен теме здоровья и активного долголетия. Глава города приглашает всех желающих принять в нем участие и узнать, как весело и счастливо прожить до ста лет.

## ПОДДЕРЖКА И РАЗВИТИЕ ТОСОВ – ОПЫТ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

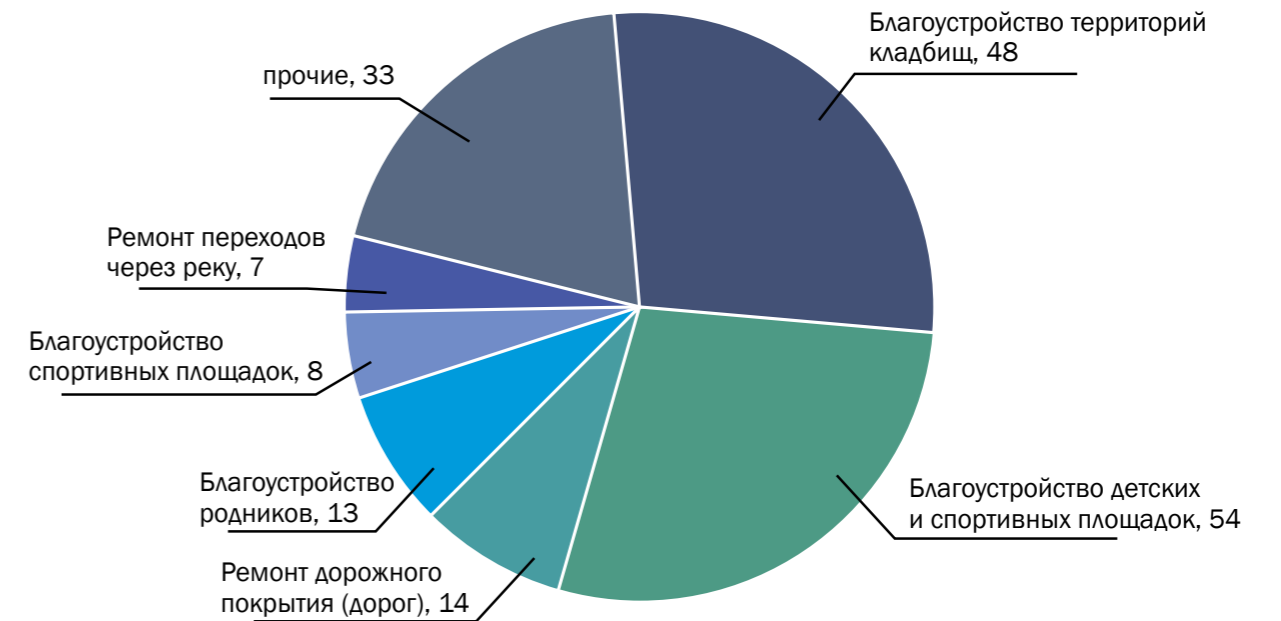
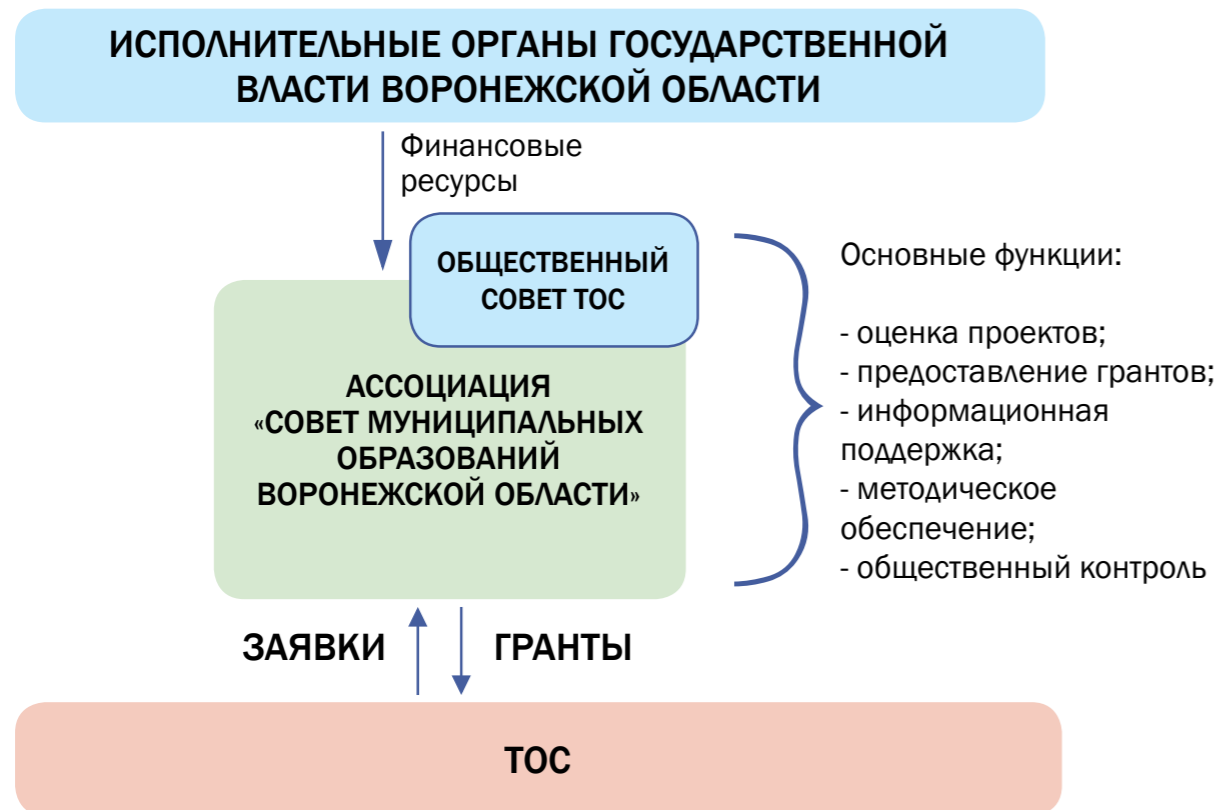
Активная работа ТОСов на территории Воронежской области началась сравнительно недавно – в 2015 г. Но сегодня, по мнению члена областного Общественного совета Юрия Юшкевича, в регионе удалось выстроить систему сплоченного и эффективного взаимодействия общественного сектора и органов государственной власти. С рассказом об этом опыте он выступил на конференции.

В настоящий момент на территории Воронежской области зарегистрировано порядка

1000 ТОСов, объединяющих больше 100 тыс. человек. Стоит отметить, что из них 529 органов ТОС зарегистрировано на территории городского округа город Воронеж и более 400 ТОСов – на территории муниципальных районов области.

В Воронежской области, так же как и в других регионах, органы ТОС решают самые насущные вопросы, непосредственно участвуют в жизни поселения и содействуют решению вопросов

Рис. 1



Основная тематика проектов: благоустройство кладбищ, сооружение детских площадок, мест отдыха, ремонт дорог (улиц), ремонт переходов через реку и мостов, благоустройство родников и др.

Рис. 2

местного значения. ТОСы представляют собой огромный ресурс, и от людей на местах и их активной гражданской позиции зависит устойчивое развитие той территории, на которой они проживают.

В основу деятельности по развитию органов ТОС на территории Воронежской области лег принцип, выраженный в одной фразе губернатором Воронежской области А.В. Гордеевым: «Нам нужны граждане, а не подданные».

В 2015 г. проделана масштабная работа совместно с ассоциацией «Совет муниципальных образований Воронежской области» и управлением региональной политики правительства Воронежской области, результатом которой явилась реализация мер государственной поддержки органам ТОС.

ТОСы в Воронежской области на сегодняшний день получают информационно-методическую, правовую поддержку местных инициатив, медиасопровождение. Их деятельность координируется на основе постоянно действующей группы, а финансовая поддержка ТОСов осуществляется через регионального грантооператора – ассоциацию «Совет муниципальных образований».

Уникальность опыта Воронежской области заключается в упрощенной схеме финансирования данных инициатив (рис. 1).

В основном органы ТОС сформированы без создания юридических лиц, что исключает существенные издержки, связанные с ведением отчетности, бухгалтерским и юридическим сопровождением.

Для участия в грантовом конкурсе принимаются только те инициативы, которые предложили сами жители. Главным критерием отбора заявок является участие населения личным трудом в их реализации. Подобный подход и вклад жителей в развитие территории является важным фактором сплочения.

Местные инициативы отбираются общественниками и ими же контролируются. В Воронежской области для этих целей создан областной общественный совет по развитию ТОСов при ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области». В областном Совете представлены руководители ТОСов, главы сельских поселений, представители органов власти, члены Общественной палаты Воронежской области, молодежные лидеры.

После утверждения списка победителей конкурса конкурсной комиссией областного Совета по развитию ТОСов производится распределение грантов на основании договора поручения, который был разработан Управлением региональной политики правительства Воронежской области. По данному договору ассоциация поручает победителю конкурса (председате-

### ПРИМЕРЫ РЕАЛИЗОВАННЫХ ИНИЦИАТИВ



Каменский р-н, Верхнемарковское сп,  
ТОС «Верхнемарковский» – ремонт моста



Верхнемамонский р-н, Гороховское сп,  
ТОС «Вымпел» – благоустройство родника



Новохоперский р-н, Елань-Коленовское гп,  
ТОС «Елань-Коленовский» –  
установка детской площадки



Бутурлиновский р-н, Великоархангельское сп,  
ТОС «Село Тюниково» – благоустройство территории кладбища

лю ТОСа) совершать от имени и за счет ассоциации действия по реализации инициативы ТОСа. Председатели ТОСов, чьи инициативы победили в грантовом конкурсе, предоставляют в ассоциацию счета и договора, заключенные с поставщиками на приобретение необходимых товаров или оплату услуг. В течение 5 рабочих дней ассоциация оплачивает предоставленные счета. Подобный механизм максимально упрощает участие в данном проекте общественных организаций, созданных без образования юридического лица.

В 2015 г. из бюджета Воронежской области на финансирование общественно полезных

проектов территориального общественного самоуправления было выделено 20 млн руб.

На конкурс общественно полезных инициатив было подано более 350 заявок, из которых были выбраны 169, по ним выделены гранты на реализацию проектов. Максимальная сумма финансирования составила 150 тыс. руб. (рис. 2).

Количество жителей, на которое ориентированы общественно-полезные проекты, – 113 217 человек.

Отдельно стоит отметить большой вклад жителей в ходе проделанной работы. Так, по итогам реализации социально значимых инициатив

было привлечено софинансирование на сумму более 6 млн руб.

300 предпринимателей оказали помощь органам ТОС в виде денежных средств, материалов, определенного вида работ и услуг.

Возникает вопрос – каким же образом происходит контроль за использованием денежных средств?

Ассоциацией совместно с областным общественным Советом по развитию ТОСов при содействии молодежного парламента Воронежской области и Управления региональной политики правительства Воронежской области созданы мониторинговые группы, которые провели выездные мероприятия с целью проверки качества реализации проектов и эффективности расходования средств.

Данные мероприятия позволили установить, каким образом реализованы инициативы, увидеть воочию труд жителей и установить личный контакт с активными гражданами на местах, что позволяет быстро и эффективно получить обратную связь непосредственно от участников процесса.

Таким образом, в муниципальных районах и городских округах области в полном объеме

реализованы все инициативы, средства грантов во всех случаях использованы по целевому назначению.

Комплекс мер, реализуемых правительством Воронежской области и областным Общественным советом ТОСов по поддержке территориального общественного самоуправления на территории Воронежской области, положительно оценивается населением, руководителями и членами органов территориального общественного самоуправления, главами поселений.

Люди настроены участвовать в решении вопросов местного значения в рамках программы развития территориального общественного самоуправления, так как ряд проблем, важных для жителей конкретных территорий, решен намного «дешевле», чем через механизм муниципального заказа.

В соответствии с решением президиума правительства Воронежской области от 15 июня 2015 г. в бюджетной росписи на 2016 г. предусмотрено выделение 30 млн руб. для поддержки инициатив органов территориального общественного самоуправления.

## ТОС И СОЦИАЛЬНО СПОРТИВНОЕ ДВИЖЕНИЕ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА



Потенциал территориального общественного самоуправления намного шире, чем просто объединение жителей ради благоустройства своего микрорайона. Это доказывает опыт города Липецка, где ТОСы начали активно взаимодействовать со Всероссийским социально-спортивным олимпийским здоровым движением по месту жительства. На конференции об этом рассказал эксперт ТОС «Прудный», президент Ассоциации дворовых видов спорта Липецкой области Алексей Логинов.

«Практическая работа в сфере ТОС с людьми самостоятельными, деятельными, идейными не терпит фальши и имитации бурной деятельности, – уверен эксперт. – Именно поэтому важна роль идей, особенно идей объединительных. С этой точки зрения интересно всероссийское дворовое олимпийское движение по месту жительства».

Что такое дворовый спорт? Это особый вид спорта, который можно назвать социальным. По словам Алексея Логинова, это намного более сложное и масштабное явление, чем про-

сто спорт во дворе. «Под понятием «дворовый спорт» мы имеем сумму всего, что происходит в спорте, в общении по месту жительства, – разъясняет эксперт, – то, что было нами утеряно за последние три десятилетия. Именно поэтому социальная спортивная работа по месту жительства непосредственно входит в зону прямой ответственности ТОСа и является механизмом развития гражданской активности и поддержки людей на местах, о чем говорит президент Владимир Путин».

Дворовый спорт – это сложное социальное спортивное явление, совокупность спортивных, физкультурно-досуговых занятий и мероприятий, дворовых забав, игр, соревнований в рамках дворовых лиг, занятия видами спорта для оздоровления на специальных адаптированных спортивных дворовых площадках, проводимые по собственной инициативе жителей, а также с целью развития гражданской активности. Это еще и реабилитация инвалидов, вовлечение их в активную жизнь по месту жительства, а также патриотическое воспитание и повышение уровня гражданского самосознания.

Дворовому спорту, как элементу работы ТОСа, присуща каждодневная и кропотливая, длительная по продолжительности, многоточечная или многолетняя (это особо подчеркиваю) работа по месту жительства с конкретными людьми – не с олимпийскими чемпионами, а с теми, кто есть сейчас на конкретной территории.

Дворовый спорт – это спорт социального действия. Как правило, люди, которые занимаются спортом, ведут активный, подвижный образ жизни, они же и социально активны».



Главными лозунгами, под которыми развивается спортивное дворовое движение в Липецке, являются два девиза: «Присоединяйся к олимпийскому движению в своем дворе» и «От победы во дворе – к победе жизни».

Становление общероссийского социально-спортивного дворового олимпийского движения по месту жительства, как считает Алексей Логинов, – важнейшая задача современного спорта и общества, в том числе структур территориально-общественного самоуправления. Он убежден, что сфера социального дворового спорта должна быть выделена в отдельный президентский проект под кураторством высшего лица государства.

«Очень приятно, что многие государственные структуры выступают заинтересованными участниками в процессе развития социально-спортивного движения и здорового образа жизни и по месту жительства, – продолжает эксперт. – Именно об этом говорит Владимир Владимирович Путин, рассуждая о массовом спорте. Но дворовый спорт – это не только массовый спорт,

это спорт в конкретном дворе или сельской территории, где может быть один или два человека».

Подытоживая свое выступление, Алексей Логинов отметил: «Нет никаких сомнений, что в ближайшие месяцы проект «Дворовый спорт» будет оформлен как специальный президентский проект, а структуры Всероссийской ассоциации дворовых видов спорта будут представлены в Олимпийском комитете России. Это нам позволит не только отстроить нашу работу совместными усилиями, но и подставить плечо под различные формы поддержки. Не обязательно финансовые, они есть, их надо просто грамотно использовать на местах».

Он также предложил, чтобы развитие социально-спортивного дворового олимпийского движения по месту жительства было одним из приоритетных направлений деятельности создаваемой Общероссийской ассоциации ТОСов, и призвал всех присоединиться к олимпийскому движению в своем дворе и увлекать здоровым образом жизни своих соседей, коллег и близких».

## ОКАЗАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РАМКАХ ТОСА

В Самаре наработана интересная практика по оказанию жителям юридической помощи. О ней на конференции рассказала председатель ТОС «Мичуринский» Ленинского района города Самары Елена Большакова. По ее словам, движение ТОСов в Самарской области развивается уже 25 лет. Сегодня в регионе создано 122 ТОСа, из них 75 действуют на территории областного центра. Все они являются зарегистрированными юридическими лицами, что позволяет им существенно расширить рамки своих полномочий.

В ТОС «Мичуринский» ключевым направлением для развития выбрали становление системы территориального самоуправления как такового. «Мы решили научить жителей, как можно управлять своей территорией, дать им действенный инструмент, – поясняет Елена Большакова. – Для этого в рамках ТОСа мы создали коллегии председателей советов многоквартирных домов, куда вошли все действующие на данный момент на территории микрорайона председатели и (по заявительному характеру) – члены советов домов. Наша коллегия действует в соответствии с положением, которое разработали сами же жители, проявив при этом инициативу. В положении прописано несколько важных направлений работы».

Первое (и самое востребованное) направление – это оказание юридической помощи. В ТОСе на постоянной основе работает адвокат, который ведет прием населения по определенным дням. К этой работе по мере необходимости присоединяются и другие юристы, работающие на общественных началах.

«Хочу сказать, что вся эта работа была организована не на пустом месте, – отмечает пред-

седатель ТОСа. – Мы знакомились с жителями, выясняли их профессиональный уровень. И поняли, что многие люди очень рады тому, что их профессиональные знания и навыки оказываются востребованными, они с удовольствием шли к нам работать на общественных началах».

Оказание юридической помощи сразу подняло ТОС на новый уровень. Жители увидели конкретную пользу от работы общественников. Более того, сами члены ТОСа воспользовались этой услугой для того, чтобы защитить свои права и права соседей. Председатели советов домов теперь могут грамотно составить иски к коммунальным службам и доказать свою правоту в суде. Это помогло выигрывать дела, касающиеся взысканий денежных средств с управляющих компаний.

Правда, в ТОС «Мичуринский» с управляющими компаниями предпочитают дружить или, по крайней мере, выстраивать конструктивные отношения. Это второе направление деятельности ТОСа. «Здесь у нас опять из числа жителей-общественников работают сметчики, проектировщики, которые также на общественных началах приходят в ТОС и оказывают безвозмездное консультирование жителей, – делится опытом Елена Большакова. – Направление тоже очень востребованное. Мы занимаемся проверкой смет. Сами понимаете, у председателя основной вопрос взаимодействия с управляющей компанией – это как бы их там не обманули по сметам. Вот мы и проверяем сметы».

Тема капитального ремонта многоквартирных домов сегодня актуальна для всей страны. В ТОС «Мичуринский» к ней подошли серьезно, составили свой собственный алгоритм дей-



ствий. «Мы включаемся в работу прямо с самого начала, с составления проекта и ведомостей, – поясняет Елена. – Председатели советов домов вместе с членами рабочей группы, созданной на базе ТОСа, обследуют дом, составляют ведомость, и уже на основе выявленных проблем готовятся проект работ и смета их стоимости. Процесс утверждения этих смет при подготовке дома к капремонту проходит очень быстро, потому что жители сами принимают в нем участие. На одном из совещаний представители нашего регионального Фонда капремонта признались, что на согласование смет с жителями у них уходит до года! А у нас, при применении нашей «дорожной карты», все согласования укладываются ровно в 53 дня».

Еще одно направление в деятельности активного ТОСа – благоустройство территории. В Самаре есть общегородская программа «Двор, в котором мы живем», которая получила широкую поддержку населения. Но для того чтобы вступить в эту программу, жители должны в первую очередь организовать инициативную группу, то есть объединиться, создать некое соседское сообщество, которое в дальнейшем должно выработать единую позицию в разработке эскизного проекта своего двора, утвердить ее, прийти к согласию, каким они хотят видеть свой двор.

«Здесь у нас ТОС выступает как организатор таких локальных соседских сообществ, – рассказывает председатель ТОС «Мичуринский». – Мы выявляли инициативные группы, работали с ними, привлекли к работе даже двух архитекторов, проживающих на нашей территории, мы включили их в рабочую группу при нашем ТОСе. И в результате продвижение этой программы на нашей территории проходило быстро, грамотно, при поддержке специалистов. Люди приходили, рисовали эскизы на бумаге, что они хотят, а мы

разрабатывали им готовые, хорошие, грамотные эскизные проекты, в которые они вносили изменения, если это требовалось, согласовывали с остальными жителями на территории и в дальнейшем через общегородскую программу подавали заявку на конкурс. Если они его выигрывали, то принимали участие в городской программе и получали двор своей мечты». Таким образом, практически все дворы в микрорайоне получили свое новое лицо. Из 14 дворов, по словам Елены Большаковой, только 2 не успели принять участие в программе, но намереваются сделать это в ближайшем будущем.

Но самый популярный проект в ТОС «Мичуринский» – это фестивали. «Мы постарались выявить проживающих на нашей территории артистов, тех творческих людей, которые не боятся выступить перед публикой, умеют играть на музыкальных инструментах, петь. Выяснилось, что наша территория богата такими талантливыми людьми. Нам удалось реализовать несколько крупномасштабных проектов, таких как фестиваль «Этника» – дворовый фестиваль, который ежегодно собирает более трехсот жителей. Фестиваль мы проводим уже на протяжении четырех лет с привлечением этнических музыкальных групп. Особенно он нравится детям, потому что мы приглашаем волынки, барабаны, т. е. не то, что можно часто увидеть, тем более во дворах».

Еще один фестивальный проект рассчитан на ветеранов. На День Победы во дворах устраивают концертные программы, накрывают для участников и ветеранов войны столы, готовят на полевой кухне солдатскую кашу.

Обобщая сказанное, Елена Большакова утверждает, что цель ее ТОСа – вовлечь максимальное количество жителей во все вопросы развития территории. А интерес к ТОСу, интерес к взаимодействию возникает у людей только тогда, когда они видят результат своей работы. «Если они увидели результат, если смогли принять участие в каком-то проекте и увидели его реализованным, тогда у них повышается уровень доверия к самоуправлению и все больше и больше людей вовлекается в этот процесс», – подытожила активная общественница. А в целом Елена уверена: ТОСы необходимо поддерживать, ведь их потенциал – неисчерпаем. Доказательством чего, кстати, послужила и первая конференция Общероссийской ассоциации ТОСов.



## ВИКТОР КИДЯЕВ ПРИЗВАЛ СОВЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АКТИВНЕЕ РАБОТАТЬ В РЕГИОНАХ

18 декабря Общероссийский Конгресс муниципальных образований провел совещание исполнительных директоров Советов муниципальных образований. В нем приняли участие представители 50 регионов России.

На совещании обсуждались тенденции муниципального развития, последние изменения в законодательстве, планы на будущий год, роль ТОСов в системе местного самоуправления, подготовка кадров, информационная политика ОКМО и ряд других вопросов.

Выступая перед собравшимися, президент Конгресса, председатель Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Кидяев попросил коллег активнее участвовать в жизни своих регионов: «Вы знаете истинное положение дел в населенных пунктах, понимаете те проблемы, которые беспокоят людей. И именно на нас с вами лежит ответственность за то, чтобы муниципальная власть работала эффективно, решая эти проблемы и создавая комфортные условия для жизни». Виктор Кидяев предложил директорам принимать участие в планерках губернаторов, предоставлять им информацию о ситуации в муниципалитетах, активно налаживать связь с властями регионального и федерального уровней.

«Следующий год будет сложным в плане проведения выборных кампаний, — напомнил депутат. — Нас с вами ждут выборы в Государственную Думу. Кроме того, в 38 субъектах Федерации будут избираться депутаты региональных законодательных собраний, несколько тысяч выборов пройдет на муниципальном уровне. В целом в России будут замещаться более 30 тысяч депутатских кре-

сел. И я хотел бы попросить советы муниципальных образований принять участие в этой работе. В советах работают достойные люди, которые могут и должны представлять интересы своих избирателей. Уже сегодня можно обсуждать эти кандидатуры, готовить их к выдвижению через партийные механизмы».

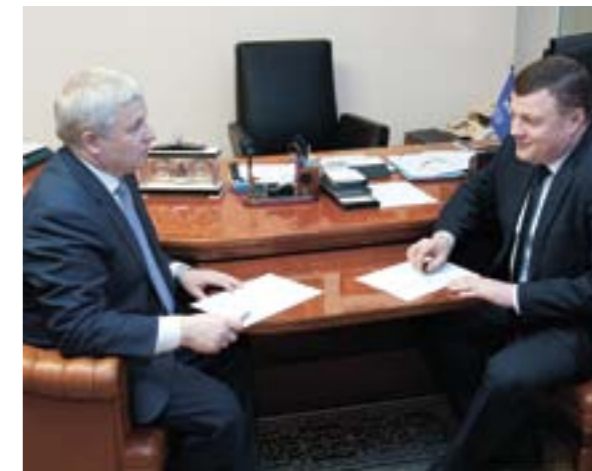
На совещании также поднимался вопрос о законодательном регулировании условий муниципального развития. С докладом о работе, проводимой Комитетом ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, выступил руководитель аппарата комитета Игорь Бабичев. Он рассказал о ключевых законопроектах, подготовленных и проведенных депутатами.



## ТАМБОВСКАЯ ОБЛАСТЬ ЗАИНТЕРЕСОВАНА В РАЗВИТИИ ТОСОВ

Председатель правления Общероссийской ассоциации ТОСов Виктор Кидяев провел рабочую встречу с губернатором Тамбовской области Александром Никитиным. В ходе встречи обсуждались перспективы развития региона, в том числе поддержка системы территориального общественного самоуправления. Как подчеркнул Александр Никитин, традиции ТОСов на Тамбовщине насчитывают почти 20 лет. Первый закон о территориальном общественном самоуправлении был принят еще в 1997 г. В настоящий момент на территории области действуют более 2000 ТОСов и их количество продолжает расти.

Новые горизонты в этом направлении открываются в связи с учреждением Общероссийской ассоциации ТОСов, первая конференция которой прошла в Москве 29 января 2016 г. Инициатором создания ассоциации выступил Общероссийский Конгресс муниципальных образований. Виктор Кидяев убежден, что объединение ТОСов на федеральном уровне позволит более эффективно решать стоящие перед ними задачи: «По опыту работы Конгресса могу сказать, что такое объединение аккумулирует лучший опыт, наработанный в территориях, и помогает распространить его по всей России. Кроме того, появляется возможность влиять на федеральное



законодательство, корректируя его с учетом интересов территориального общественного самоуправления».

Александр Никитин рассказал о примерах поддержки, которая оказывается ТОсам на территории Тамбовской области. Так, объединения граждан по месту жительства активно участвуют в региональной программе «Народная инициатива», в рамках которой финансируются и претворяются в жизнь наиболее актуальные и популярные проекты по благоустройству территории и улучшению условий для жителей.

## ДОЛЖНИКАМ ЗАПРЕТЯТ ЗАНИМАТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ

На очередном заседании Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления депутаты рекомендовали к принятию проект федерального закона, ограничивающий замещение государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы. Законопроектом предлагается в качестве дополнительного основания для досрочного прекращения полномочий выборного лица предусмотреть признание банкротства указанных лиц вследствие неспособности исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.

Также законопроектом расширяется перечень ограничений, связанных с гражданской и

муниципальной службой. Предлагается установить, что гражданин не может быть принят на гражданскую (муниципальную) службу в случае признания его банкротом.

Как прокомментировал председатель комитета Виктор Кидяев, это справедливое требование. Сложно ожидать от человека, допустившего собственное банкротство, трезвых и взвешенных решений по муниципальному или государственному управлению. «Это именно тот случай, — подчеркнул депутат, — когда ограничение права и свободы гражданина оправдано публичными интересами, а значит, не противоречит Конституции».

Закон рекомендован к принятию в первом чтении.

## ПОДПИСАНО СОГЛАШЕНИЕ С РГСУ



Президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований Виктор Кидяев и ректор Российского государственного социального университета Наталья Починок подписали соглашение об учреждении специального образовательного проекта, направленного на профессиональную подготовку и переподготовку муниципальных служащих.

Как отметила в ходе подписания документа Наталья Починок, реализация соглашения позволит значительно повысить эффективность муниципальных органов власти: «Не секрет, что профессиональная подготовка помогает более оперативно и успешно решать поставленные задачи. Я очень рада, что сегодня мы даем старт проекту, который расширит охват муниципальных служащих профильным образованием. Уверена, что это выведет муниципальную власть в целом на новый уровень».

Отличительной особенностью проекта станет его доступность: прослушать курс можно будет дистанционно, с использованием совре-

менных средств видеосвязи, кроме того, преподаватели будут выезжать в регионы. Но главное, члены Общероссийского Конгресса муниципальных образований получают в его рамках существенные льготы на обучение.

«Проект разрабатывался в рамках утвержденных Конгрессом основных направлений деятельности, – напомнил Виктор Кидяев. – Мы очень серьезно подошли к выбору партнера, проанализировали рынок образовательных услуг и получили много положительных отзывов о работе РГСУ. Именно поэтому сегодня соглашение подписывается с вашим вузом».

В проект заложено создание отдельного факультета государственного и муниципального управления с учреждением лаборатории исследования проблем местного самоуправления. Соглашение также подразумевает разработку дополнительных профессиональных программ подготовки и переподготовки муниципальных кадров с учетом интересов муниципального сообщества.

## ПРЕЗИДЕНТ ОКМО ПОЗДРАВИЛ МИНСАГИТА ШАКИРОВА С ИЗБРАНИЕМ

В Казани состоялся X юбилейный съезд Совета муниципальных образований Республики Татарстан. На нем председателем Совета делегаты вновь избрали Минсагита Закировича Шакирова. Президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председатель Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Кидяев поздравил коллегу с избранием, среди прочего

подчеркнув: «Вновь оказанное вам доверие – это признание муниципальным сообществом вашего высокого профессионализма и несомненного авторитета».

От всей души желаю вам новых свершений на благо развития местного самоуправления в Республике Татарстан и всей Российской Федерации. Здоровья вам и вашим близким, успеха всем вашим начинаниям!»

## ДЛЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ОТКРОЕТСЯ НОВЫЙ ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ

На очередном заседании Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассматривался законопроект об установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения для формирования муниципальных дорожных фондов.

Как пояснил член Комитета депутат Государственной Думы Виктор Шрейдер, еще пять лет назад муниципалитеты имели возможность заключать соглашения с региональной властью и получать часть поступлений от штрафов. Таким образом, за год в бюджет города Омска, напри-

мер, могло поступить дополнительно до 100 миллионов рублей. Но после изменения бюджетного законодательства такая возможность исчезла. Новый законопроект позволяет регионам самим определять, делиться ли с муниципальными образованиями, а если да, то какой процент им отчислять. «Мы не можем напрямую вмешиваться в региональный бюджетный процесс, – отметил председатель Комитета Виктор Кидяев, – но будем рекомендовать субъектам Федерации использовать прописанный в законопроекте механизм для придания муниципальным образованиям дополнительной финансовой устойчивости».

Законопроект был одобрен депутатами для принятия в первом чтении.

## ВИКТОР КИДЯЕВ: «ВЕСЕННЯЯ СЕССИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ БУДЕТ НАСЫЩЕННОЙ»

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления утвердил план работы на весеннюю сессию. В соответствии с принятым решением в январе-феврале на рассмотрение Государственной Думы поступят законопроекты, касающиеся:

- права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

- уточнения порядка обеспечения особого режима в ЗАТО и заключения сделок с имуществом, находящимся на их территории; преобразования муниципальных образований;

- осуществления территориального общественного самоуправления;

- наделения уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации правом вносить в представительные органы местного самоуправления проекты нормативных правовых актов и ряд других.

При этом председатель комитета, президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований Виктор Кидяев подчеркнул, что судить о результативности работы Государственной Думы по количеству принятых законопроектов было бы неправильно. «Работа депутатов, ско-

рее, похожа на работу врачей, – отметил депутат. – Чем меньше человек обращается за помощью, тем, очевидно, выше можно оценить квалификацию врача. То же самое можно сказать о работе Государственной Думы: сегодня главное – не количественные, а качественные показатели, то есть эффективно работающие законы». Поэтому председатель комитета призвал не ждать громких или резонансных решений в сфере местного самоуправления: «Если и будут какие-то поправки в федеральное законодательство, они будут точечными и вряд ли вызовут большой интерес со стороны медиасообщества. Для нас это тоже хороший показатель. Нет интереса – значит, все идет планомерно, без потрясений и перекосов».

Кроме того, на заседании комитета депутаты решили рекомендовать к принятию изменения в статью 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уточнения перечня случаев отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации – руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и обсудили ряд других вопросов.

## СОВМЕСТНОЕ РАССМОТРЕНИЕ ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ

Заседание комиссии по правовым вопросам ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области» прошло в начале февраля. На нем были рассмотрены вопросы, касающиеся внесения предложений в проект закона Тамбовской области «Об административных правонарушениях в Тамбовской области», проблем правоприменения законодательства по вопросу организации местного самоуправления. Также в повестку дня был включен остающийся актуальным вопрос об исполнении закона Тамбовской области от 2 декабря 2014 г. № 483-З «О безнадзорных животных на территории Тамбовской области». В заседании приняли участие главы городских округов и муниципальных районов, председатели и секретари административных комиссий, представители прокуратуры.

В ходе рассмотрения проекта закона Тамбовской области «Об административных правонарушениях в Тамбовской области», инициированного председателем Тамбовской областной Думы Евгением Матушкиным, было высказано большое количество предложений. В результате принято решение о вынесении проекта закона Тамбовской области «Об административных правонарушениях в Тамбовской области» на рассмотрение на ближайшее заседание правления ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области». Итоговые же решения будут направлены в Тамбовскую областную Думу и разработчикам законопроекта – Правовому управлению администрации области.

Проведенный по запросу Общероссийского Конгресса муниципальных образований мониторинг лег в основу рассмотрения второго вопроса – «О проблемах правоприменения законодательства по вопросу организации местного самоуправления». Выявленные проблемы правоприменения были проработаны членами комиссии, итоги проделанной работы будут рассмотрены на заседаниях правления, в палатах, а также на обучающих семинарах в I полугодии 2016 г.

Актуальная тема урегулирования правовых отношений и распределения полномочий в вопросе отлова и содержания безнадзорных животных активно обсуждалась в Тамбовской области в течение не одного месяца. В этой работе наряду с органами исполнительной и законодательной власти региона, муниципалитетами



приняла активное участие и ассоциация «Совет муниципальных образований Тамбовской области». Были подготовлены предложения, которые нашли свое отражение в принятых Тамбовской областной Думой законах «О внесении изменений в закон Тамбовской области «О безнадзорных животных на территории Тамбовской области» и «О наделении администраций муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями».

Данные документы позволяют урегулировать проблемные вопросы с безнадзорными животными и уже с начала текущего года снять ряд вопросов, связанных с их отловом. Также более четко урегулированы отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

Обсуждение вопроса исполнения закона Тамбовской области «О безнадзорных животных на территории Тамбовской области» также было включено в повестку дня заседания комиссии по правовым вопросам ассоциации. По приглашению председателя Комитета по аграрным вопросам, экологии и природопользованию Тамбовской областной Думы Сергея Коннова исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области» Валентин Миронов в ближайшее время примет участие в заседании комитета регионального парламента, где представит мнение муниципалитетов по данному вопросу.

## «ЧАС МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ» В СЕВЕРНОЙ СТОЛИЦЕ

«Час муниципальных образований» прошел в январе в рамках очередного заседания Законодательного собрания Санкт-Петербурга. С докладом перед депутатами выступил заместитель руководителя администрации губернатора Санкт-Петербурга Игорь Князев. Он также ответил на вопросы парламентариев. О планах работы Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга на 2016 г. и о результатах деятельности рабочей группы по совершенствованию взаимодействия исполнительных органов государственной власти с органами местного само-

управления рассказал председатель совета Всеволод Беликов.

В ходе «Часа муниципальных образований» были обсуждены предложения по коррективке вопросов местного значения, установленных законом СПб «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» и планы работы постоянной комиссии по совершенствованию данного закона.

В работе заседания приняли участие члены президиума Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга.



## СЕВЕР И ЮГ – СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В начале февраля в Северной столице состоялась церемония подписания соглашений о сотрудничестве между Советом муниципальных образований Санкт-Петербурга и Советом муниципальных образований Севастополя, а также между внутригородскими муниципальными образованиями Санкт-Петербурга и Севастополя.

Новость о готовящемся подписании пакета документов, направленных на развитие культур-

ного и социально-экономического сотрудничества, была озвучена еще в середине января на пресс-конференции, в которой приняли участие губернаторы двух субъектов Российской Федерации. В новом документе было учтено, что Крым и Севастополь вошли в состав России.

Подписание соглашений между двумя городами федерального значения даст возможность более активно развивать сотрудничество и выстраивать взаимоотношения между субъектами.

## ИНИЦИАТИВНЫЙ ЦЕНТР МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Около 300 делегатов муниципальных образований – членов Совета муниципальных образований стали участниками регионального съезда. В собрании также приняли участие делегированные представители общественности от муниципальных образований, депутаты Рязанской областной Думы и Кораблинского районного Совета депутатов.

В адрес участников съезда поступила приветственная телеграмма от президента Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктора Кидяева, в которой он отметил, что Совет муниципальных образований Рязанской области является профессиональным и эффективным инструментом общения представителей органов местного самоуправления и региональных органов власти, а также важной площадкой для выработки принципиальных решений по модернизации местного самоуправления, его правовых основ и решения текущих проблем муниципалитетов.

От имени губернатора Рязанской области Олега Ковалева участников съезда приветствовал вице-губернатор Рязанской области, постоянный представитель губернатора Рязанской области в региональном Совете муниципальных образований Сергей Филимонов. Обращаясь к собравшимся, он отметил, что в Рязанской области Совет муниципальных образований работает плодотворно и системно, официальные рейтинги показывают, что проекты совета часто используются в практике работы в других субъектах РФ. Сергей Филимонов подчеркнул, что для реализации муниципальных инициатив необходимо активнее привлекать граждан. «Жители населенных пунктов региона должны стать не только участниками, но и инициаторами процесса управления территориями. Именно таким проектам будет в первую очередь оказана поддержка регионального правительства», – сказал Сергей Филимонов.

С докладом по основному вопросу повестки дня съезда выступил председатель Совета муниципальных образований, глава Шилловского муниципального района Василий Фомин. Он подробно остановился на поддержке муниципальных инициатив. «Муниципальные инициативы – это активное участие населения в решении социально значимых вопросов местного

уровня. Они охватывают разные сферы жизни людей – медицину, образование, спорт, сельское хозяйство, общественные отношения. Проекты муниципальных инициатив позволяют повысить уровень гражданской активности, без чего невозможно улучшить качество жизни на местах», – отметил Василий Фомин. Он привел примеры уже реализованных в регионе муниципальных инициатив. В их числе – строительство детских площадок в Ермишинском районе, восстановление парков и скверов во многих муниципалитетах области, проект под названием «Нет чужих проблем» по оказанию помощи нуждающимся в Скопинском районе, установка памятника Архангелу Михаилу в Михайлове, возрождение летних агитплощадок в Рязани и другие.

По словам Василия Фомина, содействие гражданам в решении вопросов местного значения в регионе должен оказывать отдельный орган – Центр муниципальных инициатив, созданный при региональном совете. В числе стратегических задач центра – сбор и анализ инициатив, формирование правовой базы, организация взаимодействия инициаторов проектов с органами местного самоуправления в вопросах, связанных с реализацией муниципальных инициатив, развитие различных форм местного самоуправления: институты старост, органы ТОС, советы территорий. Финансирование муниципальных инициатив должно осуществляться на средства областного и муниципального бюджетов, а также при финансовой поддержке самих граждан.

Выступившие на съезде делегаты подняли вопросы оптимизации структур местного самоуправления, организации межмуниципального сотрудничества и привлечения инвестиций в осуществление проектов местных органов самоуправления, формы непосредственного участия населения и муниципальные инициативы граждан при осуществлении местного самоуправления.

В ходе работы съезда были рассмотрены организационные вопросы деятельности Совета муниципальных образований Рязанской области, принято решение о внесении изменений в устав совета, утверждены отчет ревизионной комиссии, финансовый план и размеры членских взносов.

В завершение съезда совета руководству Кораблинского городского поселения было вручено свидетельство об утверждении официальных символов – герба и флага.

## ЛАНДШАФТНОЕ БЛАГОУСТРОЙСТВО МУНИЦИПАЛИТЕТОВ



В селе Ракитном Белгородской области состоялось совещание по исполнению проектов ландшафтного благоустройства на территории района. Участниками совещания под председательством спикера областной Думы, председателя ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» Василия Потрясаева стали первый заместитель председателя областной Думы Александр Скляр, заместитель председателя областной Думы Сергей Антвинов, председатель Комитета областной Думы по законодательству и местному самоуправлению Федор Сулим, депутат Облдумы Николай Шаталов, глава администрации Ракитянского района Владимир Перцев, председатель муниципального совета Ракитянского района Александр Мирошников, исполнительный директор ассоциации «Совет муниципальных образований Белгородской области» Татьяна Бочарова, а также представители администрации и муниципального совета района, главы администраций сельских поселений и представители аппарата Белгородской областной Думы.

Василий Потрясаев отметил, что это совещание является логичным продолжением разговора, который состоялся между депутатским корпусом, членами регионального правительства и главами местного самоуправления в прошлом году на заседании актива области в Яковлевском районе, где рассматривались вопросы взаимодействия.

«В Совете муниципальных образований мы разработали соответствующие нормативные документы. Все эти документы стали достоянием тех, кто уже принимает участие в реализации проектов ландшафтного обустройства, кто хочет принимать, кто присматривается, приценивается, задает вопросы. Проведены целые серии семинаров – как теоретических, так и практических. В Ракитянском районе мы отработали два проекта, в организации одного из них я участвовал лично, поэтому мне как никому будет понятно, на каком этапе вы находитесь и правильно ли двигаетесь», – сказал Василий Николаевич.

Участники совещания рассказали о ряде проектов, которые уже реализуются или будут реализованы в ближайшее время. Спикер Василий Потрясаев порекомендовал руководителям проектов конкретизировать их цели, более ответственно подходить к срокам реализации, а также уделить внимание параметрам, по которым впоследствии можно будет проверить эффективность реализованных проектов.

По итогам совещания было решено продолжить работу по исполнению принятых проектов ландшафтного благоустройства, в том числе по другим девяти сельским округам, и сформировать перспективный план дальнейшей деятельности по комплексному благоустройству территорий района.

## БЛАГОДАРНОСТЬ ГУБЕРНАТОРА

Ежегодный съезд Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга состоялся 9 февраля в культурно-досуговом центре «Московский». В ходе мероприятия были подведены итоги работы совета в 2015 г. и определены основные задачи на текущий год, рассмотрены наиболее актуальные вопросы деятельности органов местного самоуправления города.

Выступивший в начале съезда с приветственной речью губернатор Санкт-Петербурга Георгий Полтавченко отметил значимость роли органов местного самоуправления города в развитии Санкт-Петербурга. Он подчеркнул, что в Петербурге сформирована работоспособная система муниципальной власти. Местные бюджеты по результатам 2015 г. исполнены по доходам на 102%, по расходам – на 95%. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований вырос на 6%, также увеличена поддержка из бюджета города местным бюджетам на финансирование переданных государственных полномочий.

Георгий Полтавченко поблагодарил муниципалитеты Петербурга за активное участие в подготовке и праздновании 70-летия Великой Победы, за поддержку муниципальных образований Симферополя и Севастополя и вручил грамоты и благодарности руководителям муниципалитетов.

«Народным фундаментом» государственного управления назвал местное самоуправление председатель Законодательного собрания Санкт-Петербурга Вячеслав Макаров. В ходе своего выступления он отметил, что от прочности этого элемента государственного устройства зависит устойчивость всей конструкции, что особенно важно в период, когда страна столкнулась с серьезными экономическими проблемами и внешнеполитическими вызовами. Успешно преодолеть их возможно только совместными усилиями государства и общества, заявил председатель Законодательного собрания Санкт-Петербурга: «Пришло время осознать, что все мы, в сущности, принадлежим к одной партии, которая называется «российский народ!» Все мы – дети своей страны и ее истории. И эта генетическая память призывает нас к единению и общей ответственности за судьбу Родины».

Обращаясь к собравшимся, Вячеслав Макаров еще раз напомнил, что городской парламент всегда открыт для предложений и готов к сотрудничеству с органами местного самоуправления. Председатель заверил участников съезда, что Законодательное собрание Петербурга и даль-



ше будет делать все возможное для укрепления авторитета муниципальных властей и их роли в жизни города.

По словам председателя Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга Всеволода Беликова, за 10 лет своего существования совет зарекомендовал себя в качестве основной площадки взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. В его рамках органы местного самоуправления получили возможность сообща формулировать и доводить до сведения органов государственной власти согласованное мнение муниципального сообщества по различным вопросам и решать возникающие проблемы. Всеволод Беликов отметил важность консолидации общества и тесного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Санкт-Петербурга, представителями гражданского общества и просто активными гражданами в целях решения стоящих перед городом и его жителями задач. Не осталась без внимания и важность участия органов местного самоуправления в мероприятиях, обозначенных в программе первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в Санкт-Петербурге.

В ходе мероприятия были награждены победители и лауреаты конкурсов, проведенных советом в 2015 г.

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАРУШЕНИЯ ДОЛЖНЫ НАКАЗЫВАТЬСЯ

Более тридцати предложений разработчикам проекта областного закона «Об административных правонарушениях в Тамбовской области» – Правовому управлению администрации области, Управлению по вопросам безопасности и правопорядка администрации области – было направлено после обсуждения на комиссии по правовым вопросам ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области». Данный законопроект вызвал большой интерес у административных комиссий в муниципалитетах, ведь он среди прочего определяет установление порядка создания и деятельности этих комиссий. Помимо этого документом определяются виды административных правонарушений на территории области, устанавливается административная ответственность за их совершение, определяются органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

В проект закона области также были включены статьи, устанавливающие ответственность за конкретные правонарушения в области благоустройства, в редакциях, связывающих сферу правового регулирования данных норм с полномочиями органов местного самоуправления по

установлению правил благоустройства в соответствующих муниципальных образованиях области.

Как было отмечено, установленные действующим региональным законом размеры административных штрафов не соответствуют сложившейся в настоящее время экономической ситуации. Их увеличение, предложенное законопроектом, направлено на сокращение числа нарушений административного законодательства. В этой связи, по предложению ассоциации, в ряде статей проекта закона области были увеличены размеры административных штрафов. Также вносятся изменения, согласно которым должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении муниципального финансового контроля. В связи с этим проект закона области предусматривает наделение определенных должностных лиц полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях при осуществлении муниципального контроля, регионального государственного контроля, переданных полномочий в области федерального государственного надзора.

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ТОСА

Любая инициатива сегодня может быть реализована только после тщательного и вдумчивого изучения законодательной базы. Министерство юстиции как федеральный орган исполнительной власти, ответственный за выработку государственной политики в сфере местного самоуправления, внимательно следит за развитием территориального общественного самоуправления. И в своей работе Конгресс муниципальных образований тесно сотрудничает с министерством.

В этом номере мы представляем точку зрения директора Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации Андрея Алексеевича Корнеева об особенностях работы ТОСов в Российской Федерации, о правовом статусе территориально-общественного самоуправления.

Законодательные нормы определяют ряд концептуальных особенностей правового статуса территориально-общественного самоуправления.

Во-первых, территориально-общественное самоуправление, являясь аналогией органа местного самоуправления, задумано как форма, обеспечивающая реализацию прав граждан на осуществление местного самоуправления и участие в непосредственном управлении муниципальной власти.

Во-вторых, правоотношения, связанные с созданием деятельности ТОСа, относятся напрямую к регулированию Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». В данном случае он имеет значение специального закона.



В-третьих, территориальное общественное самоуправление предполагает отсутствие индивидуального членства и отдельных учредителей в ТОСе.

В-четвертых, создание и деятельность ТОСа осуществляется с фактического согласия органов местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным после регистрации его устава в органах местного самоуправления.

И в-пятых, это территориальный принцип действия ТОСов. Границы территории, на которой учреждается и функционирует ТОС, устанавливаются представительным органом.

Всего, по данным Минюста, основанным на информации, полученной от органов государственной власти субъектов Российской Феде-

рации, насчитывается 21 тысяча ТОСов, уставы которых зарегистрированы органами местного самоуправления. Вместе с сетью ТОСов, действующих в масштабах дворов, домов, улиц, данная цифра достигает 31 тысячи. Это в полтора раза больше, чем общее число муниципальных образований, которых на сегодняшний день насчитывается около 22 тысяч.

При этом движение ТОСов распространяется крайне неравномерно. Сегодня оно охватывает лишь четвертую часть всех муниципальных образований. Неравномерность наблюдается и с точки зрения распределения ТОСов в субъектах. С одной стороны, в Республике Марий Эл, Краснодарском крае, Белгородской и Волгоградской областях счет ТОСов уже идет на тысячи, здесь они охватили практически все муниципальные образования. Есть крупные города, такие как Воронеж, Курск, Нижний Новгород, Орел, Тамбов, Челябинск, насчитывающие по несколько сотен ТОСов. В некоторых регионах ТОСы образуют сетевую структуру. Так, по данным Кемеровской области, на 208 зарегистрированных ТОСов приходится более 7 700 ячеек низового уровня.

В то же время 30 регионов не используют, к сожалению, созидательный потенциал территориально-общественного самоуправления или используют его незначительно (это республики Кабардино-Балкария, Карелия, в Чеченской Республике, Мурманской, Псковской областях, Камчатском крае).

Неравномерное движение ТОСов можно было бы объяснить географическими различиями. Наиболее плотно сеть ТОСов покрывает густонаселенные регионы Центрального, Приволжского и особенно Южного федеральных округов. Но в то же время мы видим и принципиально разную картину в соседних регионах, сходных по природно-климатическим и социально-экономическим условиям. Например, в Вологодской области действуют 8 ТОСов, в соседней Костромской – 870. В Тверской области действуют 2 ТОСа, в Новгородской – 243, в Липецкой – 29, а в Тамбовской – 755.

На наш взгляд, здесь есть над чем подумать и органам власти субъектов, и созданной Ассоциации территориального общественного самоуправления. И одной из важнейших задач здесь должна стать активизация обмена опытом и со-

действие в распространении положительных практик.

Еще одной важной сферой, в которой необходимо взаимодействие Ассоциации территориального общественного самоуправления и федеральных органов исполнительной власти, является сотрудничество по вопросам совершенствования федеральных законов, затрагивающих соответствующие сферы деятельности. Со своей стороны Минюст активно взаимодействует с Конгрессом муниципальных образований, Всероссийским советом местного самоуправления, другими организациями межмуниципального сотрудничества и всегда внимательно относится к конструктивным предложениям.

Необходимо еще раз упомянуть о правовом статусе ТОСа.

Сегодня федеральное законодательство не обязывает регистрировать территориальное общественное самоуправление в качестве юридического лица. Но стоит учесть, что именно такая регистрация придает ТОСам особый статус, переводя их в разряд субъектов гражданских правоотношений и давая ряд дополнительных возможностей. Например, по участию в решении местных вопросов, включая право заключать договоры, размещать заказы, аккумулировать добровольные пожертвования и иные денежные средства.

Сегодня, по данным Министерства юстиции, возможностью регистрации в качестве юридического лица воспользовалось более 2 тысяч ТОСов. Из них порядка 800 ТОСов имеют договорные отношения с муниципалитетами, позволяющие ТОСам использовать средства местных бюджетов для проведения деятельности по обустройству территорий и иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей жителей. Наиболее активными в использовании такого формата взаимодействия являются Архангельская, Самарская области и Пермский край.

Хотелось бы еще раз отметить, что Минюст заинтересован в тесном, плодотворном сотрудничестве и готов рассматривать любые инициативы, направленные на совершенствование организации и работы территориально-общественного самоуправления.

## В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

Основа для гармоничного муниципального развития закладывается во время заседаний Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Именно здесь обсуждаются те решения и законопроекты, которые спустя некоторое время становятся реалиями жизни для всех органов местного самоуправления в нашей стране. Вот почему так важно знать и понимать, какими принципами руководствуются депутаты, голосуя за то или иное решение, какие тенденции будут формировать законодательную базу в ближайшем будущем и каким образом муниципальное сообщество может влиять на эти процессы.

### ИТОГИ 2015 ГОДА

Но для начала – немного аналитики. В 2015 г. Комитет был назначен ответственным и обеспечивал рассмотрение 51 проекта федеральных законов, из которых 10 были приняты. Это:

**1. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».**

Федеральный закон направлен на совершенствование избирательного законодательства на муниципальном уровне, а также на совершенствование законодательства о местном самоуправлении в части расширения вариативности при определении порядка формирования органов местного самоуправления с учетом особенностей конкретных территорий.

Так, лица, являвшиеся депутатами представительного органа местного самоуправления, распущенного по решению суда в связи с непроведением в течение трех месяцев подряд заседаний (за исключением тех лиц, в отношении которых судом установлено отсутствие вины), не могут быть выдвинуты кандидатами на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Федеральным законом также предусматривается возможность новой формы формирования органов местного самоуправления – глава муниципального образования может быть избран представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Избранный по такой форме глава муниципального образования будет возглавлять местную администрацию.

Также федеральным законом предусматривается возможность применения в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования формы, при которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и возглавляет местную администрацию.

**2. Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизма подготовки кадров для муниципальной службы».**

Федеральный закон наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием по координации деятельности органов местного самоуправления по организации подготовки кадров для муници-

пальной службы в период реализации программы развития муниципальной службы субъекта Российской Федерации, а органы местного самоуправления – полномочием по организации подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и муниципальной службе.

Федеральным законом также установлен порядок подготовки кадров на основе договора о целевом обучении. При этом одним из условий такого договора является обязательство гражданина по прохождению муниципальной службы в органе местного самоуправления, заключившем с ним такой договор, в течение определенного срока после окончания обучения (указанный срок не может быть более 5 лет и менее срока, в течение которого орган местного самоуправления предоставлял меры социальной поддержки гражданину в соответствии с договором о целевом обучении).

**3. Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 14.1 и 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».**

В отсутствие прямого разграничения компетенции в федеральных законах органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления нередко испытывали трудности и встречали критику, в том числе со стороны контрольно-надзорных органов, при осуществлении функций по отлову и содержанию безнадзорных животных. С принятием настоящего федерального закона указанные функции четко отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации. В то же время осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на соответствующей территории, включено в права органов местного самоуправления поселений и городских округов.

**4. Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 77-ФЗ «О внесении изменения в статью 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».**

Федеральный закон направлен на техническое согласование положений федеральных законов в части имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации и предназначенного для решения вопросов создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения.

**5. Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 124-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации».**

Настоящим федеральным законом внесены изменения в Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», согласно которым большим заразными формами туберкулеза жилые помещения предоставляются по договорам социального найма в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации.

**6. Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».**

Федеральным законом предусматривается возможность проведения аттестации государственных гражданских служащих, замещающих на основе срочного служебного контракта отдельные должности государственной гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются президентом Российской Федерации или правительством Российской Федерации.

Кроме того, вводится норма, согласно которой аттестация государственного гражданского служащего проводится один раз в три года и аттестации для вышеуказанных государственных гражданских служащих могут проводиться в иные сроки, предусмотренные в соответствующем указе президента Российской Федерации или постановлении правительства Российской Федерации.

**7. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 187-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».**

Федеральным законом прямо устанавливается, что вопросы местного значения на территориях сельских поселений, предусмотренные

частью 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для городских поселений, не закрепленные за сельскими поселениями законом субъекта Российской Федерации, относятся к вопросам местного значения муниципальных районов.

Также исключается необходимость проведения публичных слушаний по вопросам преобразования муниципального образования в тех случаях, если для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Кроме того, в соответствии с настоящим федеральным законом требование о необходимости прекращения полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава, применяется только в том случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. При этом устанавливается, что указанное требование о сложении полномочий не применяется к депутату представительного органа муниципального образования, избранному главой муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Также федеральным законом вносятся отдельные изменения в главу 8 (экономическая основа местного самоуправления) Федерального закона № 131-ФЗ в целях урегулирования вопросов предоставления из местных бюджетов субсидии, субвенции и иных межбюджетных трансфертов в отношении таких новых видов муниципальных образований, как городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Вводятся отсылочные нормы к Бюджетному кодексу Российской Федерации в положениях Федерального закона № 131-ФЗ, регламентирующих вопросы выравнивания бюджетной обеспеченности различных видов муниципальных образований.

**8. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (законопроект № 495129-6).**

Федеральный закон предусматривает передачу федеральных полномочий, например по защите потребителей, в области пожарной безопасности и др., субъектам Российской Федерации не только федеральными законами, но и актами президента Российской Федерации и правительства Российской Федерации.

**9. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (законопроект № 685589-6).**

Федеральный закон принят по инициативе правительства Российской Федерации и во исполнение поручения президента Российской Федерации В.В. Путина от 30 апреля 2014 г. № Пр-954.

Закон вносит изменения в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», предусматривающие исключение из перечня видов государственной службы понятия «правоохранительная служба» и определяющие, что система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и иные виды государственной службы. При этом иные виды государственной службы устанавливаются федеральными законами.

**10. Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (законопроект № 711831-6).**

Федеральный закон направлен на приведение положений, устанавливающих отдельные полномочия органов местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Внесены изменения в 19 федеральных законов, которыми предусматривается перераспределить полномочия между органами местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов, а также урегулировать ряд вопросов, связанных с образованием новых типов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

Уточнены некоторые полномочия органов местного самоуправления различных уровней в сферах защиты населения от чрезвычайных ситуаций, дорожной деятельности, землепользования, коммунального хозяйства, охраны окружающей среды, природопользования и культуры

В частности установлено, что вопросы местного значения в сферах защиты населения от чрезвычайных ситуаций, дорожной деятельности, землепользования, коммунального хозяйства, охраны окружающей среды, природопользования, культуры на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов, за исключением тех случаев, когда законами субъектов Российской Федерации данные вопросы будут закреплены за сельскими поселениями.

Поскольку по сравнению с другими муниципальными образованиями сельские поселения являются наименее обеспеченными, указанные изменения позволят привести объем решаемых ими вопросов местного значения в соответствие с финансово-экономическими и организационно-кадровыми возможностями.

#### МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Параллельно, в ходе взаимодействия с органами власти всех уровней, комитет ведет мониторинг правоприменительной практики и поиск путей дальнейшего совершенствования законодательства.

Так, в 2014 г. в рамках реализации задач, поставленных президентом Российской Федерации, был принят ряд федеральных законов (от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ, от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ, связанные с ними изменения в налоговое и бюджетное законодательство), формирующих новый этап развития местного самоуправления в стране.

В целях анализа практики применения новых норм 8 апреля 2015 г. в Малом зале Госу-

дарственной Думы комитетом были проведены парламентские слушания. Особое внимание в ходе слушаний было обращено на фиксируемые трудности и проблемы при реализации положений упомянутых федеральных законов (создание и функционирование муниципальных образований новых видов, изменение порядка формирования органов местного самоуправления, сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений, практика перераспределения полномочий), а также возможные меры по дальнейшему совершенствованию законодательства. В полном объеме выявленные проблемы и необходимые для их решения меры сформулированы в рекомендациях, доступных на сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в сети Интернет по адресу <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

17 апреля 2015 г. комитетом обеспечено проведение в Ленинградской области (г. Сосновый Бор) совещания председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с главами администраций муниципальных образований и старостами населенных пунктов Ленинградской области, приуроченного ко Дню местного самоуправления.

28 мая 2015 г. комитет подготовил и принял участие в проведении очередного заседания Совета по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы. На заседании, в частности, обсуждалось закрепление в законодательстве института сельских старост для создания дополнительной возможности участия граждан в осуществлении местного самоуправления, совершенствование положений гражданского законодательства в целях обеспечения регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица, уточнение законодательства о местном самоуправлении в части предоставления возможности введения самообложения не только во всем муниципальном образовании, но в отдельных входящих в него населенных пунктах, расширение практики проведения публичных слушаний.

25 июня 2015 г. комитет провел в Пензенской области (ЗАТО «Заречный») с участием руководителей органов местного самоуправления всех закрытых административных территориальных образований (далее – ЗАТО) страны, представителей профильных министерств и ведомств Российской Федерации выездное совещание на тему «Практика решения вопросов местного значения органами местного самоуправления в закрытых административных территориальных образованиях».



В ходе проведения данного мероприятия обсуждались особенности и перспективы правового и законодательного регулирования статуса ЗАТО, направления совершенствования указанного статуса, порядок и практика решения органами местного самоуправления ЗАТО вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, специфика реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере развития ЗАТО, проблемы и перспективы развития их научно-технологического потенциала и инфраструктуры, а также порядок и условия государственной поддержки данных муниципальных образований.

8 июля 2015 г. комитет обеспечил проведение в Малом зале Государственной Думы Общероссийского совещания Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. В нем приняли участие председатели и руководители исполнительных органов Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, председатели (президенты) и руководители исполнительных органов иных объединений муниципальных образований, официальные представители полномочных представителей президента Российской Федерации в федеральных округах, руководители профильных федеральных органов государственной власти, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, ученые и эксперты в сфере местного самоуправления, представители СМИ. На совещании обсуждались вопросы развития Общероссийского Конгресса муниципальных образований и Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, их взаимодействие с федеральными и региональными государственными органами, другие актуальные вопросы современного муниципального строительства.

24 сентября 2015 г. в городе Дмитрове Московской области открылся международный экономический форум «Развитие муниципальных образований – залог экономического роста страны», в организации и проведении которого комитет принял самое непосредственное участие.

Форум проводился в целях содействия социально-экономическому росту муниципалитетов и повышению их инвестиционной привлекательности, что особенно актуально в связи с решением задач по импортозамещению, реализации антикризисных мер и привлечению инвестиций в условиях санкционной экономики.

В рамках работы форума была организована и проведена секция, посвященная состоянию и перспективам развития законодательной базы

муниципальных образований, модератором которой выступил председатель комитета В.Б. Кидяев.

19–20 октября 2015 г. комитетом обеспечены подготовка и участие делегации Государственной Думы в работе ежегодного общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», проводимого в г. Санкт-Петербурге.

Специфику форума в 2015 г. предопределил принятый Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который задал высокий темп процессам синхронизации и координации стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях.

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 2016 ГОДУ**

Не менее высокий темп работы задан и в 2016 г. С начала года Комитет Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрел ряд законопроектов, тесно связанных с созданием условий для гармоничного муниципального развития. Некоторые из этих законопроектов были одобрены членами комитета и теперь готовятся к принятию Государственной Думой, а некоторые – вызвали оправданные опасения и были отклонены или возвращены на доработку.

Среди одобренных – законопроект о внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части установления единого подхода к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц). Проектом закона порядок осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц устанавливается на основе единого подхода, аналогичного действующему порядку организации и проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления, и направлен на координацию деятельности соответствующих органов государственной власти в рассматриваемой сфере правоотношений.

Ряд одобренных депутатами законопроектов защищают интересы муниципальных образований. Это можно сказать о поправках, определяющих особенности оспаривания результатов определения кадастровой стоимости земли, из-

менения полномочий органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, а также сохранения права отдельных категорий граждан на приватизацию жилых помещений.

Среди вопросов, рекомендованных к отклонению, – проект федерального закона № 910813-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части расширения перечня преобразований муниципальных образований). По этому вопросу развернулась небольшая дискуссия. Прозвучало мнение, что данный законопроект позволит сократить количество малонаселенных пунктов за счет их объединения с более крупными. Но большинство членов комитета

увидели в законопроекте риск потерять сельские поселения вообще. Как отметил председатель комитета Виктор Кидяев, концентрация ресурсов, как правило, приводит к деградации территории: «Конечно, страна у нас большая и ситуация везде разная. Где-то осталось мало жителей, но и эти жители имеют право на заботу и создание нормальных условий. Я считаю, что в федеративном государстве мы должны, прежде всего, учесть мнение регионов, их опыт и наработки. И только после изучения всего накопленного материала принять то или иное решение».

Для того чтобы проиллюстрировать логику законодателей и сделать прозрачным принятие конечного решения, журнал «Муниципальная Россия» публикует наиболее важные законопроекты с пояснениями депутатов и экспертов.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 910813-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенному депутатом Государственной Думы Р.Р.Ишмухаметовым, а также Р.В.Антоновым в период исполнения им полномочий депутата Государственной Думы

Представленным проектом федерального закона № 910813-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается расширить перечень преобразований муниципальных образований, предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Предлагается предусмотреть в этом перечне изменение статуса муниципального района в связи с наделением его статусом городского округа.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления констатирует, что субъект права законодательной инициативы исходит из ошибочного посыла о наличии пробела (правовой неопределенности) в положениях федерального законодательства, посвященных преобразованиям муниципальных образований. Фактически же представленный законопроект направлен на узаконение имеющей место порочной практики создания городских округов вместо муниципальных районов и создает очевидные предпосылки для ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления в стране.

В связи с данной законодательной инициативой Комитет отмечает, что одной из задач реформы местного самоуправления, начало которой было положено принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ,

являлась необходимость приближения власти к населению. Эта задача в целом решена за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации поселенческих муниципальных образований, в результате чего общее количество муниципальных образований в стране увеличилось более чем в 2 раза – с 11 до 23 тысяч. Для сравнения: в РСФСР по состоянию на 1986 год было 28446 сходных административно-территориальных единиц, в каждой из которых формировались собственные органы местного управления.

Следует отметить, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ решение населением и (или) органами местного самоуправления поселений вопросов местного значения связано с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования. Решение вопросов местного значения межпоселенческого характера Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ относит к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов (часть 1 статьи 2). Таким образом, основным критерием отнесения вопроса местного значения к компетенции поселения или муниципального района является принцип: поселения – для населения, муниципальный район – для поселений; район при этом выполняет своего рода «сервисные» функции для поселений, фактически осуществляя межмуниципальное сотрудничество в силу закона.

Относительно преобразований муниципальных образований с целью создания городско-

го округа в границах существующего муниципального района в Комитете на основе анализа действующего законодательства и практики организации и осуществления местного самоуправления на конкретных территориях была выработана позиция, которая заключается в следующем.

Частью 31 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрена возможность объединения городского округа с поселением. При этом в случае объединения с городским поселением последнее утрачивает статус муниципального образования и одновременно осуществляется изменение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение городов как административно-территориальных единиц.

Системное толкование норм статьи 2, пункта 5 части 1 статьи 11, части 31 статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что в результате административно-территориальных преобразований, обязательных при объединении городских поселений с городским округом, должны быть упразднены все города (кроме города, находящегося на территории городского округа) и поселки и объединены с городом, находящимся на территории городского округа. При этом в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ территорию поселения (а городской округ – поселение) составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов и другие земли, необходимые для рекреации и развития поселений. Вряд ли исторически сложившейся территорией данного города можно считать территорию другого города или поселка, находящегося от него на расстоянии в десятки километров. Требование Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ об объединении подобных населенных пунктов также нереализуемо, поскольку новый целостный городской субъект на их месте не возникнет, так как составляющие его части отделены друг от друга значительными сельскими пространствами.

Рассматривая вопрос об объединении всех поселений, которые входят в состав муниципального района, с городским округом, следует учитывать положение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, согласно которому объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований. Должно быть также учтено мнение

населения муниципального района, выраженное представительным органом муниципального района. Если объединяются все поселения, то данная норма становится невыполнимой, так как отсутствует население муниципального района. Следует обратить внимание и на то, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не предусматривает возможность упразднения или преобразования (в поселение или городской округ) муниципального района, поскольку сделать это невозможно (вопреки мнению субъекта права законодательной инициативы) без нарушения концептуальных основ Федерального закона.

Необходимо учитывать, что установление обязательного формирования муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения – является концептуальным положением Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Это позволило создать единую систему местного самоуправления, соответствующую Конституции Российской Федерации, во всех субъектах Российской Федерации. Ограничение в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ возможных вариантов преобразований муниципальных образований, не допускающее установления законодательными актами субъектов Российской Федерации новых вариантов изменения (преобразования) или прекращения статуса того или иного муниципального образования, направлено на обеспечение стабильности этой системы.

Действительно, согласно статье 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в состав городского округа могут входить сельские территории. Однако указанную норму недопустимо рассматривать, как разрешающую включать в состав городского округа территории в размерах территорий муниципальных районов. Наделять статусом городского округа целесообразно урбанизированную территорию, а не территорию, которая по своему экономическому потенциалу, по характеру занятий населения является сельской. Если принять позицию, допускающую упразднение муниципальных районов с заменой их городскими округами, тем самым станет возможной абсурдная ситуация создания повсеместно городских округов, состоящих из сельских территорий, и повсеместного упразднения муниципальных районов. В том числе и в целях недопущения подобной ситуации в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в пункте 5 части 1 и в абзаце втором

части 2 статьи 11) закреплена взаимосвязь между перспективами территориального развития и статусом муниципального образования, при этом федеральным законодателем установлено требование о подтверждении указанных перспектив документально – генеральным планом поселения, городского округа.

Принципы территориальной организации местного самоуправления, установленные главой 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, необходимо применять в совокупности, системной взаимосвязи, и учитывать, что статья 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ содержит только процедуру преобразования муниципальных образований, соблюдение которой является необходимым, но отнюдь не достаточным условием осуществления такого преобразования.

Важно понимать, что закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ варианты преобразования являются правовыми формами, но не моделями развития соответствующих муниципальных образований. Проведению преобразования в обязательном порядке должно предшествовать складывание на соответствующей территории объективных экономических, социальных, демографических, инфраструктурных и т.п. предпосылок. Наличие или отсутствие таких предпосылок может быть установлено и оценено лишь применительно к конкретным муниципальным образованиям. При этом подмена экономического развития муниципальных образований их территориальными преобразованиями недопустима.

Следует отметить, что обязательным условием наделения городского поселения статусом городского округа является наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий не только в самом городском округе или городском поселении, которое предполагается наделить этим статусом. Социальная, транспортная и иная инфраструктура прилегающего муниципального района также должна позволять его органам местного самоуправления самостоятельно решать установленные статьей 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия. Кроме того, при наделении городского поселения статусом городского округа перспективы развития этого поселения должны быть подтверждены генеральным планом данного городского поселения. Все

это предусмотрено частью 2 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

В 2013 году Комитетом совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и Всероссийским советом местного самоуправления была проведена специальная работа по изучению имевшейся на тот момент практики территориальной организации местного самоуправления. Среди прочего было отмечено, что укрупнение в различных вариантах имеет две четко подтверждаемые статистические тенденции.

Во-первых, ресурсы концентрируются в поселении, а точнее, в населенном пункте, ставшим центром объединенного поселения. Даже в тех случаях, когда социальное развитие на присоединенных территориях продолжается, явным образом снижается участие населения в осуществлении местного самоуправления. Если до преобразования жители имели свои органы местного самоуправления, и что особенно важно, свой, пусть и недостаточно наполненный местный бюджет, который вышестоящие уровни вынуждены были выравнивать, то после присоединения их интересы просто «растворяются» в общей массе и вытесняются на периферию публичного внимания.

Во-вторых, укрупнение ведет к так называемому «сжатию

пространства» – известному в экономической географии явлению физического сокращения освоенных и заселенных территорий за счет концентрации населения и ресурсов при деградации территорий, оказывающихся при этом процессе на периферии. Причем хозяйственная очаговость (формирование «островков» экономической активности, окруженных социально-демографической пустыней) выражается не только в депопуляции, но даже в статистически подтвержденном снижении от центра к окраинам плодородия почв, урожайности, продуктивности сельскохозяйственных животных и т.д.

Возникает цепная реакция: отсутствие дорог, распад инфраструктуры усиливает деградацию поселений (в особенности окраинных), это провоцирует еще больший отток населения, при этом малозаселенные территории перестают интересовать власти в смысле улучшения сельской поселенческой, хозяйственной, природной и инфраструктурной среды.

Разработка и принятие Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечивались Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в рамках выполнения задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации

12 декабря 2013 года Президент Российской Федерации указал, что «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой». Исходя из этого, новеллы Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ не только не изменили принципов территориальной организации местного самоуправления, напротив, в части установления возможности образования в городских округах внутригородских районов, приближающих власть к населению, эти принципы были укреплены.

В этом контексте решение о трехкратном сокращении перечня вопросов местного значения для сельских поселений направлено только на укрепление местного самоуправления на селе. Это должно обеспечить согласованность реальных возможностей органов местного самоуправления муниципальных образований решать возложенные на данный уровень власти задачи.

Важно отметить, что Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ не содержит адресованных субъектам Российской Федерации предписаний о проведении коррекции территорий муниципальных районов и входящих в эти районы поселений. Более того, именно субъектам Российской Федерации поручено своими законами своевременно дополнять перечень вопросов местного значения сельских поселений с учетом имеющейся региональной специфики.

Следует отметить, что законопроекты, предусматривающие возможность объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно муниципальное образование с

наделением его статусом городского округа уже рассматривались Комитетом.

20 октября 2008 года в Государственную Думу депутатом Государственной Думы Д.В. Гудковым был внесен проект федерального закона № 114097-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По основаниям, аналогичным изложенным в настоящем заключении, Комитет рекомендовал Государственной Думе законопроект к отклонению. В результате, законопроект был отозван автором до рассмотрения на пленарном заседании.

2 июля 2015 года в Государственную Думу Законодательным Собранием Пермского края был внесен проект федерального закона № 828987-6 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», также предусматривающий преобразование муниципальных районов в городские округа. Комитет, проанализировав проблему во всей совокупности, в том числе и на примере Пермского края, по выше изложенным основаниям также рекомендовал Государственной Думе отклонить данный законопроект, что и было сделано 18 декабря 2015 года.

Таким образом, законодательство в части территориальной организации местного самоуправления и позиция Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления остаются неизменными: объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в новое муниципальное образование со статусом городского округа противоречит действующему законодательству и всей логике муниципального развития, базирующегося на Конституции Российской Федерации.

С учетом изложенного, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления не поддерживает концепцию проекта федерального закона № 910813-6 и рекомендует Государственной Думе отклонить его при рассмотрении в первом чтении.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 923490-6

**«О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

**(в части установления единого подхода к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц),  
внесенный Правительством Российской Федерации**

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от

19 ноября 2015 года (протокол № 267, пункт 63) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрен проект федерального закона № 923490-6 «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части установления единого подхода к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц), внесенный Правительством Российской Федерации.

Законопроектом предлагается дополнить Федеральный закон от

6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) новой статьей 292, устанавливающей порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами законодательства Российской Федерации, а

также за соответствием правовых актов субъектов Российской Федерации требованиям федерального законодательства.

В связи с данной законодательной инициативой Комитет отмечает следующее.

Следует отметить, что формулировки правовых норм проектируемой статьи 292 аналогичны по своему содержанию действующим правовым нормам частей 1, 2, 21 – 28 статьи 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившим в силу 1 января 2014 года.

Предложенный разработчиками проекта федерального закона порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами законодательства Российской Федерации по своей сути также аналогичен порядку, предусмотренному статьей 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ) и включающему в себя порядок проведения плановых и внеплановых проверок.

При этом следует отметить, что в пункте 5 проектируемой статьи, определяющей порядок

проведения плановых проверок, отсутствует предусмотренный статьей 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г.

№ 294-ФЗ срок внесения прокуратурой субъекта Российской Федерации предложений руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок. Также, проект федерального закона не предусматривает положений, согласно которым органы государственного контроля (надзора) рассматривают предложения прокуратуры субъекта Российской Федерации и по итогам их рассмотрения направляют в прокуратуры субъекта Российской Федерации в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок. Таким образом, по мнению Комитета, отсутствие в пункте 5 проектируемой статьи 292 вышеуказанных правовых норм может ограничить права органов государственного контроля (надзора) в ходе согласования ежегодных планов проведения плановых проверок с прокуратурами субъектов Российской Федерации.

Учитывая изложенное, а также с целью единого подхода к согласованию ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и планов проведения плановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц считаем целесообразным пункт 5 проектируемой статьи 292 привести в соответствие с положениями статьи 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Согласно пункта 6 проектируемой статьи внеплановые проверки деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании обращений граждан, организаций и информации от государственных органов, органов местного самоуправления о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан. Тем самым, устанавливается закрытый перечень случаев проведения внеплановых проверок.

При этом часть 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г.

№ 294-ФЗ, также содержащая исчерпывающий перечень оснований для проведения внеплановых проверок, включает в себя большее количество таких оснований. Полагаем целесообразным соотнести и скорректировать соответствующие положения пункта 6 проектируемой статьи 292 и части 2 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

Кроме того, по тексту законопроекта имеется ряд замечаний лингвистического и юридико-технического характера.

В частности, исходя из содержания пункта 2 проектируемой статьи 292 неясно, какие государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации, кроме территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, имеются в виду с учетом того, что осуществление надзора органами прокуратуры предусмотрено в пункте 1 проектируемой статьи. Тем самым, по мнению Комитета, указанный термин нуждается в уточнении.

Вместе с тем, по мнению Комитета, указанные замечания и предложения могут быть доработаны и учтены в ходе подготовки законопроекта к рассмотрению во втором чтении.

Комитетом отмечается, что предлагаемый законопроект порядок осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц устанавливается на основе единого подхода, аналогичного действующему порядку организации и проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления, и направлен на координацию деятельности соответствующих органов государственной власти в рассматриваемой сфере правоотношений.

На основании изложенного, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рекомендует Государственной Думе поддержать концепцию проекта федерального закона

№ 923490-6 «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и принять указанный законопроект в первом чтении.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект федерального закона № 962573-6 «О внесении изменений в статью 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части особенностей оспаривания результатов определения кадастровой стоимости), внесенный Тюменской областной Думой**

В соответствии с решением Совета Государственной Думы Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрен проект федерального закона № 962573-6 «О внесении изменений в статью 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части особенностей оспаривания результатов определения кадастровой стоимости), внесенный Тюменской областной Думой.

В данном законопроекте предлагается внесение изменений в статью 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 года №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон №135-ФЗ), предусматривающих возможность оспаривания в суде или в комиссии результатов определения кадастровой стоимости земельных участков, расположенных на территории муниципальных образований, соответствующими органами местного самоуправления, независимо от формы собственности такого земельного участка, а также предоставление права оспаривать кадастровую стоимость земельных участков, в том числе, находящихся в частной собственности, наряду с юридическими лицами и физическим лицам.

Проектируемые нормы, по мнению авторов законопроекта, позволят органам местного самоуправления отстаивать в суде свои законные экономические интересы по увеличению налоговой базы.

В связи с данной законодательной инициативой в рамках своего ведения Комитет отмечает следующее.

В настоящее время действительно возникают правовые разногласия в определении и оспаривании результатов оценки кадастровой стоимости в муниципальных образованиях Российской Федерации.

Проектируемая авторами норма частично закреплена в положениях статьи 24.18 Федерального закона №135-ФЗ и предусматривает возможность оспаривания в суде или в комиссии результаты определения кадастровой стоимости земельных участков в отношении объектов недвижимости, расположенных на территории муниципального образования и находящихся в государственной или муниципальной собственности, а право оспаривать стоимость земельных участков, в том числе, находящихся в частной собственности, предоставлено юридическим и физическим лицам.

Так в абзаце 2 статьи 24.18 Федерального закона №135-ФЗ прямо указано, что результаты определения кадастровой стоимости могут быть оспорены физическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц, в суде или комиссии.

Кроме того, в положениях статьи 24.18 Федерального закона №135-ФЗ четко определено, что с заявлением о пересмотре кадастровой стоимости на основании недостоверности сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в комиссию могут обратиться юридические лица, физические лица в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагива-

ют права и обязанности этих лиц, а также органы государственной власти, органы местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, расположенных на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

При этом, необходимо отметить, что согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (статья 8, часть 2), в том числе муниципальная собственность на землю (статья 19 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и соответственно равным образом признаются и защищаются права и законные интересы всех собственников. Под защитой статьи 35 (часть 2) Конституции Российской Федерации находятся не только частные собственники, но и осуществляющие свои конституционные права законные владельцы, в том числе получившие имущество в процессе приватизации государственной или муниципальной собственности.

Представляется, что оспаривание органом местного самоуправления кадастровой стоимости всех земельных участков, независимо от форм собственности земельных участков должно осуществляться только в исключительных случаях, абсолютный приоритет должен отдаваться достижению оптимального и соразмерного уровня кадастровой оценки в кадастровых кварталах муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и Федеральном законом от 13 июля 2015 года «О государственной регистрации недвижимости».

В пояснительной записке к законопроекту авторами отмечается исключительность случаев предоставления вышеуказанных прав и приводится аргументация со ссылками на судебную практику, которая сформировалась в период действия прежней редакции Федерального закона №135-ФЗ, а также отмечается, что у судов сформировались разные подходы к оценке права органов местного самоуправления на участие в процессе пересмотра кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в частной собственности, расположенного на территории соответствующего муниципального образования, и являющегося объектом налогообложения.

Также по-разному суды оценивают наличие у органов местного самоуправления права самостоятельно оспорить решение комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (далее – комиссия) в

случае обращения собственника с заявлением об определении кадастровой стоимости земельного участка в размере рыночной стоимости.

Поскольку, с одной стороны, органы местного самоуправления не являются ни участниками процесса по определению кадастровой стоимости земельного участка, ни участниками комиссий, а также в силу отсутствия прямого указания в Федеральном законе №135-ФЗ на данное право органы местного самоуправления ранее не признавались лицами, заинтересованными в таком оспаривании, и лицами, чьи права и законные интересы в экономической деятельности затрагиваются соответствующими решениями комиссий.

С другой стороны, кадастровая стоимость является налоговой базой земельного налога, который, согласно нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации, является одним из основных доходов муниципальных образований, зачисляемых в местные бюджеты по нормативу 100 процентов, поэтому результаты определения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся на территории муниципального образования и являющихся объектами налогообложения, определяют экономический интерес не только правообладателей земельных участков, но и муниципалитетов.

Однако, исходя из ранее складывающейся судебной практики одни суды указывали на отсутствие у администраций муниципальных образований охраняемого законом экономического интереса в спорных правоотношениях.

Суд же кассационной инстанции определял наличие экономической заинтересованности органа местного самоуправления, а также указывали на то, что нормы Федерального закона №135-ФЗ не содержат ограничения на обжалование решения комиссии только определенными законом лицами (определение ВАС РФ от 06.12.2013 № ВАС-13839/13 по делу № А33-11257/2012).

Таким образом, неоднозначность складывающейся судебной практики свидетельствует о недостаточной правовой регламентации данных правоотношений.

Следует отметить, что с учетом разъяснений, приведенных в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 (далее – Постановление от 30.06.2015 № 28), оспаривание сведений о результатах определения кадастровой стоимости земельного участка осуществляется по правилам производства по делам, возникающим из публичных правоотношений и с 15 сентября 2015 года споры об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости земельного участка рассматриваются в соответ-

ствии с главой 25 Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ).

До 15 сентября 2015 года дела данной категории рассматривались согласно

положениям главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Так, ранее определялось, что отношения по установлению кадастровой стоимости земельного участка регулируются нормами статьями 65 и 66 ЗК РФ, гл. III.1 Федерального закона № 135-ФЗ и относятся к сфере публичных правоотношений, поскольку одной из сторон этих отношений являются исполнительные органы государственной власти субъектов РФ либо органы местного самоуправления, принявшие решение о проведении государственной кадастровой оценки и (или) утвердившие результаты определения кадастровой стоимости объектов недвижимости (Определение Верховного Суда РФ от 02.09.2015 №16-АПГ15-21).

Согласно определению Верховного Суда РФ от 19.08.2015 № 16-АПГ15-15 в силу пунктов 1, 5 статьи 65, пункта 3 статьи 66 ЗК РФ, пункта 1 статьи 390, пункта 1 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 24.18 Федерального закона №135-ФЗ федеральный законодатель, вводя государственную кадастровую оценку земельного участка для целей налогообложения, одновременно не исключает установление кадастровой стоимости участка равной его рыночной стоимости.

Результаты определения кадастровой стоимости может оспорить не только собственник объекта оценки, но и другие лица, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают их права и обязанности.

Кадастровая стоимость земельных участков устанавливается, прежде всего, для целей налогообложения (пункт 5 статьи 65 ЗК РФ, пункт 1 Постановления от 30.06.2015 N 28), следовательно, неправильное ее определение (завышение или занижение по сравнению с рыночной стоимостью) влечет, среди прочих последствий, изменение налоговых поступлений в местные бюджеты, что напрямую затрагивает экономические интересы муниципальных образований.

Согласно же абзаца 4 пункта 1 Постановления 30.06.2015 №28 оспаривание результатов определения кадастровой стоимости земельного участка предполагает предъявление любого

требования, возможным результатом удовлетворения которого является изменение кадастровой стоимости участка.

Исходя из разъяснений, приведенных в пункте 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 №28, с административным иском о пересмотре кадастровой стоимости участка после 15 сентября 2015 года могут обратиться те же лица, которые до указанной даты имели право подать в суд заявление об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости участка.

С 15 сентября 2015 года административный истец, оспаривающий кадастровую стоимость земельного участка, обращается в суд с административным иском о признании результатов определения кадастровой стоимости (часть 1 статьи 245 КАС РФ), которое должно соответствовать требованиям статьи 125 КАС РФ, в том числе содержать обязательные сведения, указанные в этой статье Кодекса (часть 1 статьи 246 КАС РФ).

Таким образом, в соответствии со сложившейся практикой оценки правоприменения в Российской Федерации, является целесообразной корректировка действующего законодательства в части предоставления органам местного самоуправления права оспаривания результатов определения кадастровой стоимости земельных участков, расположенных на территории муниципальных образований.

Вместе с тем, следует отметить, что перспективными и целесообразными в настоящее время могут представляться также законодательные предложения по включению в состав комиссии по рассмотрению споров о размере кадастровой стоимости земельных участков, наряду с предусмотренными в Федеральном законе №135-ФЗ, органов местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным, в части вопросов своего ведения Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления поддерживает законопроект № 962573-6 «О внесении изменений в статью 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части особенностей оспаривания результатов определения кадастровой стоимости) и рекомендует Государственной Думе принять его при рассмотрении в первом чтении.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект федерального закона № 961795-6 «О внесении изменений в статьи 392 и 3921 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 3<sup>3</sup> Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в части изменения полномочий органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена), внесенный депутатами Государственной Думы А.Ю.Русских, М.А.Шаккумом, А.А.Маркиным, Д.В.Волковым, И.Ю.Фахритдиновым, С.Ю.Фабричным**

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от 25 января 2016 года (протокол №280, п. 92) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрен проект федерального закона № 961795-6 «О внесении изменений в статьи 39-2 и статьи 392 и 3921 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 3<sup>3</sup> Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в части изменения полномочий органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена), внесенный депутатами Государственной Думы А.Ю.Русских, М.А.Шаккумом, А.А.Маркиным, Д.В.Волковым, И.Ю.Фахритдиновым, С.Ю.Фабричным.

В данном законопроекте предлагается закрепить в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) прямые нормы, предусматривающие лишение органов местного самоуправления сельских поселений права распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, путем закрепления соответствующих полномочий за муниципальными районами, объединив тем самым на уровне муниципального района все компетенции по территориальному планированию, градостроительству, распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена и т.д.

В Федеральном законе от 25 октября 2004 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее - Закон №137-ФЗ) предлагается исключить нормы, закрепляющие возможность сельских поселений осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками в случае принятия в них правил застройки (генерального плана поселений) и сформулировать отсылочную норму в данной сфере к ЗК РФ.

В связи с данной законодательной инициативой в рамках своего ведения Комитет отмечает следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 3.3. Закона №137-ФЗ распоряжение земельными участками,

государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом;

органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района и т.д.

На основании статей 14 - 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон №131-ФЗ) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не относится к числу вопросов местного значения муниципальных образований.

Согласно части 1 статьи 19 Закона №131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным Законом №131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

В то же время следует отметить, что действующими нормами статьи 2 Закона №137-ФЗ, предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Закона №131-ФЗ.

Важно также учитывать, что нормы части 1.2 статьи 17 Закона №131-ФЗ и Федерального закона от 29 декабря 2014 года №485-ФЗ «О вне-

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» (далее – Закон №485-ФЗ) предусматривают возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, компетенции муниципальных образований как в части вопросов местного значения, так и в части отдельных полномочий имеют устойчивую законодательную основу с подвижной, в рамках федерального законодательства, конструкцией, что при соответствующей правовой и исполнительной дисциплине создает возможности эффективного исполнения местных и государственных задач на всех уровнях управления.

Вместе с тем вызывает спорную трактовку указанное в пояснительной записке обстоятельство, что для распоряжения вышеуказанными земельными участками в сельских поселениях (где ранее были возможности утверждать и генеральный план поселений, правила застройки) не хватает кадровых и финансовых ресурсов для выполнения этих полномочий.

Согласно нормам статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ финансирование делегированных государственных полномочий, не является обязанностью муниципального образования, а органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Необходимо также учитывать, что в течение значительного периода времени органы местного самоуправления поселений осуществляли и продолжают осуществлять не менее сложные полномочия в области градостроительной деятельности и земельных отношений. Они утверждают генеральные планы поселения, правила землепользования и застройки, утверждают подготовленную на основе генеральных планов поселения документацию по планировке территории, выдачу разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждают местные нормативы градостроительного проектирова-

ния поселений, осуществляют резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд и т.д. (пункт 20 части 1 статьи 14 Закона №131-ФЗ).

Полагаем, что в настоящее время в тех городских, сельских поселениях, в которых утверждены генеральные планы, имеются необходимые организационные, кадровые и финансовые ресурсы осуществлять полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

В случае же отсутствия в отдельных поселениях необходимых организационных, кадровых и финансовых ресурсов для осуществления полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, данные полномочия законом соответствующего субъекта Российской Федерации могут быть перераспределены от органов местного самоуправления данных поселений органам государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

В то же время следует отметить, что принятие вышеуказанных изменений в Закон №137-ФЗ осуществлялось на базе действующих на тот период времени норм статьи 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации (до принятия Федерального закона от 29 ноября 2014 года №383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее – Закон №383-ФЗ), которыми доходы от распоряжения землями, государственная собственность на которые не разграничена, распределялись в пропорциональном соотношении между обоими уровнями муниципального управления: 50% - муниципальные районы, 50% - поселения (в том числе - сельские).

В данном контексте указанный тезис относительно возможности финансирования и доходности данного полномочия на уровне сельских поселений представляется не достаточно аргументированным.

В настоящее время, по данным Министерства юстиции Российской Федерации, в состав 1808 муниципальных районов входит 18347 сельских поселений, 1854 городских поселения, 123 межселенные территории.

При этом лишь в 28 из 85 субъектов Российской Федерации наиболее часто перераспределяются полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Решения о закреплении таких полномочий за органами государственной власти субъектов Российской Федерации приня-

ты в 21 субъекте Российской Федерации.

Значительно реже перераспределяются полномочия в области территориального планирования, архитектуры и градостроительства.

Согласно данным, представленным в пояснительной записке к законопроекту, около 86% сельских поселений из опрошенных 3189 муниципальных образований в 9 субъектах Российской Федерации (15,8% от всего количества сельских и городских поселений) высказались за необходимость возврата полно-

мочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органам местного самоуправления муниципальных районов. По городским поселениям такой показатель составил 53,7%.

Однако из текста пояснительной записки непонятно, мнение скольких городских и сельских поселений в абсолютных показателях было учтено, что вносит определенную неясность в отношении расчета вышеуказанных соотношений.

Вместе с тем, при проведении Комитетом опроса субъектов Российской Федерации и с учетом информации Общероссийского Конгресса муниципальных образований мнение муниципальных образований и региональных советов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации по данному вопросу отражалось в следующем контексте:

- необходимо рассмотреть вопрос о закреплении за бюджетами сельских поселений доходов от распоряжения такими земельными участками (Волгоградская областная Дума);

- целесообразно предусмотреть возможность изменений нормативов отчислений в местные бюджеты сельских поселений от арендной платы и от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, по принципу 50% - поселение, 50% - муниципальный район (Правительство Ставропольского края) и т.п.

Приоритетной представляется поправка вопроса о закреплении доходов от арендной платы и от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, за сельскими поселениями в контексте поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по решению задач восстановления сельских территорий и реосвоению агроэкономического пространства в регионах Российской Федерации.

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015г. № 151-р определено, что в России в среднем на

один муниципальный район приходится примерно 10 сельских поселений, 84 сельских населенных пункта и 31,5 тыс. жителей, а на одно сельское поселение - около 8 сельских населенных пунктов и 1835 жителей.

При этом необходимо учитывать и тот факт, что в настоящее время сохраняется высокая дифференциация потенциалов ресурсов и возможностей как среди сельских поселений, так и среди муниципальных районов страны, ряд из которых также не имеет достаточных ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий.

Таким образом, в современных социально-экономических условиях наиболее актуальной остается задача дальнейшего совершенствования механизмов финансовой поддержки и развития собственной доходной базы муниципальных образований всех типов.

Согласно части 2 статьи 9 Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной в 1998 году (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»), представляющую в настоящее время базовый международно-правовой документ в сфере местного самоуправления, финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

В пункте 4 статьи 9 Европейской Хартии местного самоуправления прямо указано, что финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

Так, например, из крупного источника поступлений неналоговых доходов - доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков, которые были закреплены за муниципальными районами - по нормативу 100 процентов (в связи с принятием Закона №383-ФЗ), целесообразно передать в соответствии с действующим законодательством и законами субъектов Российской Федерации в бюджеты сельских поселений по единым (или дифференцированным: с учетом размера поселения, численности населения и т.д.) для всех сельских

поселений нормативам отчислений в размерах соответственно от 50% до 100% включительно.

Таким образом, разрешение вопроса повышения эффективности муниципальной власти и соответственно развития муниципальных образований всех типов в Российской Федерации видится не столько в плоскости изъятия отдельных полномочий и концентрации их преимущественно на одном уровне (не для того создавалась двухуровневая модель управления муниципальными образованиями), сколько в грамотном перераспределении данных полномочий и должного сопровождения их соответствующим финансовым обеспечением.

В данном случае речь должна идти о равномерном и пропорциональном распределении полномочий и финансов сообразно размерам, особенностям и другим критериям отдельных типов муниципальных образований, поскольку даже размеры сельских и городских поселений в масштабах страны могут значительно варьироваться.

При этом, реализация полномочий, которые потенциально могут укрепить организационно-экономическую основу поселений представляется целесообразной именно на поселенческом уровне муниципального устройства.

Так, положения части 3 статьи 4 Европейской Хартии местного самоуправления, гласящей, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Принцип субсидиарности как основной принцип организации и функционирования институтов в современном федеративном государстве, имеет целью обеспечить сбалансированное распределение полномочий между ветвями власти и несколькими субъектами власти, как по вертикали, так и по горизонтали, что должно сочетаться с принципом пропорциональности.

Управленческие задачи должны решаться на самом низком и удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно.

Представляется, что доводы авторов законопроекта, позволяющие сделать вывод о том, что цель распоряжения земельными участками может быть достигнута лучше на уровне муниципального района, должны опираться скорее на более репрезентативные качественные и количественные показатели.

Таким образом, в настоящее время законодательство Российской Федерации позволяет субъ-

ектам Российской Федерации своими законами в достаточной степени регулировать процесс закрепления и перераспределения полномочий в различных муниципальных образованиях, не вступая при этом в противоречие с земельным, градостроительным законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Более того, необходимо отметить, что ранее поступившие на рассмотрение Государственной Думы аналогичные проекты федеральных законов (№ 639263-6, №763547-6, №794931-6, №819515-6) также предполагающие наделение органов местного самоуправления муниципальных районов дополнительными полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, Комитетом не поддерживались, сходная позиция по данному вопросу последовательно поддерживалась вплоть до конца 2015 года и профильным Комитетом по земельным отношениям и строительству, вследствие чего рассмотрение ряда законопроектов подобного рода либо было перенесено, либо идентичные законопроекты были отклонены Государственной Думой.

Последний из подобного рода законопроектов проект федерального закона №819515-6 «О внесении изменений в статью 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в части возможности передачи полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органам местного самоуправления муниципальных районов) - был отклонен Государственной Думой 10 ноября 2015 года (Постановление №7520-6 ГД).

При этом в заключении профильного Комитета созвучно мнению Комитета также неоднократно отмечалось, что в случае, если органы местного самоуправления не обладают необходимыми ресурсами для реализации полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, такие полномочия могут быть перераспределены на уровень субъектов Российской Федерации (в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Закона № 137-ФЗ и частью 12 статьи 17 Закона № 131-ФЗ).

Таким образом, позиция Комитета по рассматриваемому вопросу остается неизменной и в настоящее время процесс перераспределения полномочий в данной сфере в случае отсутствия возможности реализовывать данное полномочие у сельского поселения можно считать законодательно урегулированным, а дополни-

тельное изъятие его из арсенала института перераспределения государственных полномочий представляется нецелесообразным и избыточной нормой.

Более того, концентрация преимущественно большинства полномочий по распоряжению землей сельских поселений на уровне муниципального района может представлять определенные риски неэффективного управления этими ресурсами и данные полномочия могут быть не всегда реализованы в непосредственных интересах сельских поселений, на территории которых находятся эти земельные участки и их жителей.

Вместе с тем, наряду с юридико-техническими замечаниями представляется необоснованной предлагаемая авторами законопроекта норма о замене дефиниции «Распоряжение земельными

участками» словами «Предоставление земельных участков» в пункте 2 статьи 3<sup>3</sup> Закона №137-ФЗ.

В связи с вышеизложенным Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

не поддерживает проект федерального закона № 961795-6 «О внесении изменений в статьи 39<sup>2</sup> и 39<sup>21</sup> Земельного кодекса Российской Федерации и статью 3<sup>3</sup> Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в части изменения полномочий органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена) и рекомендует Государственной Думе отклонить указанный законопроект при рассмотрении в первом чтении.



### **Уважаемые коллеги!**

Вы держите в руках первый в этом году номер журнала «Муниципальная Россия» – официального корпоративного журнала ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)». Напоминаем вам, что всего в течение 2016 года выйдет 10 номеров. Журнал ориентирован на органы местного самоуправления.

Наш журнал представляет собой профессиональное издание, освещающее темы муниципального развития. Это площадка для обсуждения наиболее злободневных вопросов и выработки рекомендаций по корректировке федерального и регионального законодательства. Благодарим всех, кто своевременно оформил подписку на журнал «Муниципальная Россия». Мы постараемся сделать его не только интересным, но и практически полезным для всех читателей.

Сегодня начата подготовка следующего номера, который будет посвящен вопросам жилищно-коммунального хозяйства и выйдет в марте текущего года. Мы приглашаем вас, наших подписчиков, к диалогу. Вы можете присылать в адрес редакции свои мнения, делиться наработанным опытом, высказывать предложения. Мы обобщим присланные материалы и представим наиболее интересные из них на страницах издания.

Принимаются тексты объемом от 2 000 до 10 000 знаков с иллюстрирующими их фотографиями (размером не менее 500 Кб), графиками, схемами. Материалы для публикации необходимо выслать на электронный адрес Конгресса ([okmo.rf@mail.ru](mailto:okmo.rf@mail.ru)) с пометкой: в журнал «Муниципальная Россия».

Коллектив редакции будет признателен вам также и за высказанные конструктивные предложения по содержанию и наполнению журнала: какие рубрики и материалы вы хотели бы увидеть в новых номерах «Муниципальной России», какие темы, на ваш взгляд, требуют обсуждения, чье мнение по той или иной проблеме, касающейся организации деятельности органов местной власти, вы хотели бы узнать.

Также напоминаем, что вы можете оформить подписку на журнал «Муниципальная Россия» на 2016 год, начиная со второго номера. Для этого необходимо направить заявку в адрес редакции по адресу электронной почты [okmo.rf@mail.ru](mailto:okmo.rf@mail.ru) или позвонить по телефону 8 (495) 697-75-98 (Пилипенко Надежда Георгиевна).

Надеемся, что журнал «Муниципальная Россия» при вашем активном участии станет полезным и важным инструментом формирования политики в области местного самоуправления.

С уважением, редакционная коллегия журнала «Муниципальная Россия».