

# **ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

***М. В. Гацук***

*Белорусский государственный университет*

Развитие местной демократии – потребность современного цивилизованного общества. Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) представляет собой достаточно мощный ресурс социально-экономического развития поселений. Однако одним из ключевых факторов, тормозящих его развитие, представляется низкий уровень осознания населением возможности защиты своих прав и интересов через данные организационные формы, что, в свою очередь, связано с недостаточной степенью информированности населения и недостаточной правовой урегулированностью соответствующей сферы общественных отношений.

В силу особого положения по отношению к государственному управлению общественное самоуправление не может быть эффективным без правового закрепления гарантий своей деятельности, которое, тем не менее, способно играть двоякую роль: с одной стороны, как стимул развития общественных начал в управлении, защита от неоправданного вмешательства государственных органов, с другой – сужение возможности деятельности путем установления ограничений.

Ключевым законодательным актом, регулирующим отношения местного управления и самоуправления, является Закон от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», в соответствии с которым территориальное общественное самоуправление – деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления.

Основным элементом системы общественного самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления (далее – ОТОС), которые могут быть коллегиальными и единоличными (в лице старост, старейшин и др.). Возможны два варианта организации коллеги-

альных органов ТОС: 1) с правами юридического лица, являясь при этом некоммерческой организацией, подотчетной в своей деятельности собранию, ее учредившему либо избравшему, и соответствующему Совету. К самой высокоразвитой форме ТОС на сегодняшний день можем отнести комитеты территориального общественного самоуправления (КТОСы); 2) без образования юридического лица (на общественных началах, без своего имущества, счета и т. п.).

Управление коллегиальным ОТОС осуществляет председатель, а в его отсутствие – заместитель, избираемые и освобождаемые от обязанностей на заседании коллегиального органа из числа его членов по согласованию с соответствующим Советом. Однако вопрос о том, каков статус должностных лиц и служащих ОТОС и гарантии осуществления их деятельности, на сегодняшний день не нашел своего должного отражения в актах законодательства. По общему правилу избранные в органы ТОС лица осуществляют возложенные на них полномочия на общественных началах (т. е. бесплатно). Сегодня во многих регионах одним из условий, выдвигаемых руководителями ОТОС при избрании, выступает требование о выделении средств для выполнения возложенных на них функций. Представляется, что по меньшей мере должности председателя, его заместителя и ответственного секретаря должны быть оплачиваемыми.

В рамках рассмотрения проблем организационного характера хотелось бы внести предложения по некоторым вопросам.

1. Белорусский законодатель нормативно не закрепил порядок разработки устава (положения) для ОТОС. Установлено, что решениями местных Советов областного уровня утверждаются примерные положения (уставы) для органов территориального общественного самоуправления. По мере завершения процесса разработки положения (устава) представляется целесообразным ознакомить с его содержанием местные органы власти, в том числе управления, чтобы изначально учесть пожелания, замечания депутатов; избежать вероятного противодействия; снизить остроту разногласий и тем самым способствовать созданию благоприятной атмосферы для его регистрации. Такой подход к разработке уставного документа органа самоуправления позволит сократить время регистрации положения (устава), создать условия для участия жителей установленной территории в обсуждении проекта уже с учетом замечаний и

предложений вышеуказанных органов.

2. Статья 32 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» устанавливает, что коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может быть упразднен по решению: местного собрания; Совета в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства.

Представляется целесообразным включение в данный перечень случая нарушения соглашений, заключаемых между ОТОС и местными Советами, а также ликвидации органа территориального общественного самоуправления в связи с истечением срока, на который он был создан.

Проблемой развития ОТОС является отсутствие у них репутации эффективно действующих структур. Заметим, что данное утверждение в основном относится именно к коллегиальным формам организации. Гораздо эффективнее на сегодняшний день функционирует институт старост. Староста – первый помощник председателя сельского Совета. Практически не существует такой проблемы в деревне, которую он не мог бы решить или хотя бы поставить решение под свой личный контроль. Аналогичными «старостами» должны являться коллегиальные ОТОС в городах.

Представляется разумным мнение, что ОТОС должны формироваться по принципу «снизу-вверх» и включать решение любого вопроса местного значения, если это не вступает в противоречие с законом. Предлагаем следующую процедуру такого формирования полномочий ОТОС: 1) установление возможностей самостоятельно решать определенный круг задач; 2) установление совместной компетенции с другими органами местного управления и самоуправления (такой порядок решения вопросов, при котором без согласия одной из сторон решение не может быть принято); 3) решение вопроса о делегировании отдельных полномочий местными Советами депутатов. Если первый и третий этапы формирования компетенции ОТОС отчасти регламентирует белорусский законодатель, то второй заимствован нами из российского законодательства. Представляется возможным, по аналогии с российским опытом, установление сферы совместной компетенции ОТОС с другими органами местного самоуправления, а также определение перечня вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с ОТОС. Российский законодатель не дает однозначного ответа на вопрос: что может

входить в «совместную компетенцию»? Следовательно, на практике органы власти на местах будут самостоятельно его решать. Считаем, что при имплементации данного понятия в нашу правовую систему необходимо иметь единый подход к его пониманию. Представляется, что понятие «совместная компетенция» может обозначать такой порядок решения вопросов, при котором без согласия одной из сторон (местного органа управления, представительного органа или ОТОС)) решение не может быть принято. Перечень таких вопросов, что предпочтительнее, целесообразно определить Уставом (положением), договором или закрепить на законодательном уровне. Предположительно сюда можно отнести вопросы реконструкции, ремонтов объектов, жилых домов, которые не должны приниматься без участия ОТОС. К другой группе вопросов, которые глава местного Совета согласует с ОТОС, относятся те, по которым местная администрация самостоятельно принимает решения. Для компетенции согласования целью является получение одобрения ОТОС, корректировка проекта решения; информирование ОТОС о намечающемся решении.

Предположительно, к компетенции согласования можно отнести (в общем) участие в принятии решений, затрагивающих интересы жителей микрорайонов. Например, вопрос участия органа в экологической экспертизе.

ОТОС должен иметь экономическую базу, опираясь на которую он смог бы выполнять свои задачи и функции. Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» данный вопрос теперь не регулируется.

Из комплексного анализа законодательства делаем вывод, что к источникам формирования имущества ОТОС можно отнести: 1) развитие собственной хозяйственной деятельности (один из наиболее эффективных, на субъективный взгляд, не зависящий от волеизъявления жителей, предприятий, органов местной власти источник. ОТОС чаще всего идут по пути создания предприятий, часть прибыли которых поступает в распоряжение органа; 2) принятие на себя выполнения делегированных функций с соответствующим обеспечением финансовыми ресурсами; 3) средства, выделяемые из местного бюджета; 4) кредиты и ссуды, поскольку орган ТОС не всегда сможет обходиться средствами из бюджета; 5) проценты по вкладам и акциям органа ТОС; 6) получение финансо-

вания посредством участия в конкурсах социально значимых проектов; 7) кооперирование денежных средств физических лиц, предприятий и организаций, расположенных на данной территории.

В свою очередь, в рамках данного вопроса хотелось бы особо акцентировать внимание на идеях льготного кредитования и льготного налогообложения созданных ОТОС предприятий – идеях, которые могут быть положены в основу государственной программы поддержки ОТОС.

Сегодня ОТОС наделены правом вносить предложения по вопросам, утвержденным для рассмотрения на сессии местных Советов. Считаем целесообразным приобщить их к участию в подготовке сессий и даже определить присутствие на сессиях представителей ОТОС как обязательное, чтобы доводить свои решения до депутатского корпуса и влиять на принятие иных. Представляется, что с их дальнейшим развитием в муниципальных образованиях, по-видимому, будет актуальным участие представителей ОТОС на сессиях местных Советов с правом совещательного голоса.

В заключение отметим, что, помимо всего вышесказанного, на наш взгляд, в целях развития ТОС следует: создать ассоциации (союзы) органов ТОС для более активного лоббирования интересов ТОС в органах законодательной и исполнительной власти; разработать целевые программы поддержки и развития ТОС в городе и области; проводить научно-практические конференции по изучению и решению проблем ТОС; обучать основам организации и деятельности ТОС как актив, так и муниципальных служащих.