

КТОСы в системе законодательной и исполнительной власти: структура гражданского общества или составная часть административного ресурса.

Одной из наиболее интересных форм деятельности властных структур среди населения являются территориальные общественные самоуправления. Их возникновение в нашем регионе относится к 1995 году, когда в рамках противостояния администрации Омской области и мэрии г. Омска (персонифицировано Л. Полежаева и В. Рощупкина), руководством города были созданы КТОСы (комитеты территориального общественного самоуправления), а руководство области начало создание СТК (семейно-территориальных комитетов).

Финансирование деятельности первых велось за счет бюджетных средств, выделенных на поддержание жилищно-коммунального хозяйства г. Омска и предусмотренных постановлением от 21.11.95 г. № 1294 – П.

Структуры, ориентированные на администрацию Омской области, как следует из запроса депутата ЗСОО А. Алехина, получали средства из областного бюджета, а также, по мнению журналиста А. Грасса от фирм “Фатекс”, “Акция”, “Оша”, представители которых стремились заручиться депутатскими мандатами или расположением властных структур области. В 1999 году они должны были получить 0,5 млн. рублей бюджетных средств по линии комитета по делам семьи, детства и демографической политике. Обоснованием подобного финансирования стал тот факт, что комитеты являлись “семейными”.

В 2000 году после отставки В. Рощупкина и те, и другие образования попадают под контроль административных структур городского руководства, теперь уже лояльного администрации Омской области.

Так, в рамках федеральных и областных законов, в Омске была создана система самоуправления. Определимся с терминологией. Не система местного самоуправления, и не система территориального общественного самоуправления. А единая интегрированная система самоуправления населения.

Она состоит из трех звеньев. Первым, высшим звеном является местное самоуправление, то есть, муниципальное образование. Оно представлено двумя органами – представительным (горсовет) и исполнительным (городская администрация), а также высшим выборным должностным лицом – мэром города Омска. Правовые полномочия органов местного самоуправления определены федеральным законодательством, они закреплены в Уставе города Омска, новая редакция которого принята 14 ноября 2001 года. Полномочия органов местного самоуправления как таковые, предметом дискуссии не являются, они общеизвестны и, в принципе, с некоторыми различиями, все же одинаковы во всей стране.

Следующее, второе звено (условно его можно назвать чуть более низким) – это территориальное общественное самоуправление (ТОС). Статья 27 федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления” учредила и создала этот уровень самоуправления населения – ТОС. Он в г. Омске представлен, прежде всего, собраниями, сходами или конференциями населения – высшими органами ТОС, они выполняют функцию своеобразного вече, большого представительного органа. В период между конференциями орган власти – комитеты или советы ТОС в поселках, микрорайонах внутригородских и окраинных, которые в Положении, принятом горсоветом, называются самоуправляемыми территориями. На эти первичные самоуправляемые территории разделена вся территория города, и на них действуют комитеты территориального общественного самоуправления (КТОС).

Провозглашено, что ТОС строится на принципах свободы выбора гражданами форм самоуправления на территориях, защиты прав и интересов населения, широкого участия жителей в выработке и реализации решений местного значения, самостоятельности в определении и реализации приоритетов развития территории. А также – свободы предпринимательской деятельности, поскольку КТОС по Положению наделены правами юридического лица.

В соответствии с Положением, КТОСы наделены следующими полномочиями:

1. Вносить предложения в планы и программы экономического и социального развития территорий.

2. Вносить предложения по переименованию улиц и площадей, объявления памятниками истории и культуры объектов, находящиеся на самоуправляемой территории.

3. Осуществлять контроль вместе с уполномоченными организациями за соблюдением чистоты и порядка, правил санитарно-гигиенических норм в сфере торговли, общественного питания, бытового и иного обслуживания населения самоуправляемой территории.

4. Привлекать население к участию в работе по обеспечению сохранности жилого фонда, благоустройству и озеленению прилегающей территории.

5. Принимать меры по организации досуга населения, проводить культурно-массовые мероприятия.

6. Организовывать общественные работы на самоуправляемой территории, включая оплачиваемые в пределах выделенных комитетам ТОС средств. Надо заметить, что в нашей области программа общественных работ приобрела большое социальное значение благодаря вниманию областной исполнительной власти.

7. Координировать действия органов ТОС с деятельностью представительных и исполнительных органов городского самоуправления. Это выражается в том, что они участвуют в работе комиссий горсовета, имеют право присутствовать на заседаниях горсовета, на заседаниях коллегии Главы администрации города.

8. Вносить предложения по улучшению работы ЖКХ, бытового обслуживания, охраны общественного порядка, общественного пассажирского транспорта, организовать работу по изучению общественного мнения по вопросам жизнедеятельности самоуправляемых территорий.

9. Вносить в городскую администрацию предложения по различным вопросам жизнедеятельности населения.

10. Содействовать муниципальным предприятиям в содержании некоторых муниципальных объектов, в том числе переданных им в качестве муниципальных полномочий.

11. Организовывать работу граждан по предупреждению и пресечению правонарушений.

С участием органов ТОС администрации административных округов устанавливают сферу совместной компетенции, перечень вопросов, решение по которым не принимается без участия КТОС. Это согласование размещения капитальных и временных объектов, строительство, перевод жилых помещений в нежилые и наоборот. (Вестник НКО. 2003. - № 11 – 12.)

Следующее звено общественного самоуправления – иное общественное самоуправление (это – омская новация, разработка которой велась с 1996 года). Это – не местное и не территориальное общественное самоуправление, а – иное. Поскольку это звено системы общественного самоуправления имеет исключительно общественную природу, правовое регулирование статуса этих организаций осуществляется законодательством об общественных объединениях, а также местными нормативными актами. Такое самоуправление характерно, например, для жилищной сферы - так называемое жилищное самоуправление. В соответствии с Постановлением Главы администрации города еще в 1995 году утверждены Положения “О председателе домового комитета (старшем по дому)”, “О домовом совете”, “О домовом комитете по жилищно-эксплуатационной организации”, “О председателе квартального комитета”, “О квартальном комитете”. Это и есть иное, с точки зрения руководителей г. Омска и специалистов, работающих над проблемой общественное самоуправление, действующее в жилищной сфере.

Можно констатировать, что на практике известны и иные формы общественного самоуправления населения, такие как семейные и территориальные комитеты (СТК) – так называемое семейное самоуправление, религиозное самоуправление сельских общин (они действуют, как правило, в статусе общественного объединения без прав юридического лица), национальное самоуправление населения. Основой общественного самоуправления, если очень захотеть может быть отдельная сфера интересов населения – автолюбительство, собаководство, занятия физической культурой и спортом и т. д. Это могут быть женсоветы, советы ветеранов и пенсионеров (которые успешно действуют во всех пяти округах г. Омска). Формы иного общественного самоуправления могут быть самыми разными, но их решения не носят властного характера – только рекомендательный.

То есть, решения местного самоуправления первого уровня общеобязательны в силу федерального и областного законодательства. Территориальному общественному самоуправлению могут быть переданы отдельные полномочия, в рамках которых его решения тоже становятся общеобязательными (например, согласование размещения автостоянок, гаражей, других объектов). На уровне иного общественного самоуправления решения носят рекомендательный характер. Например, собрались, решили не выгуливать собак в таком то месте. Выполнение решения – дело добровольное, никаких официальных санкций в случае невыполнения решения не последует.

Несколько слов о правовых основах процесса организации органов самоуправления населения. Практически сверху, и это признается, были созданы органы местного самоуправления – преобразованные из бывших советских структур.

Создание же ТОС представляется как инициатива граждан соответствующих территорий, подающих заявление в администрацию соответствующего административного округа. Глава администрации в месячный срок с момента регистрации заявления издает постановление о поддержке инициативы населения и образует оргкомитет, в который входят представители инициативной группы и представители администрации. Высшим органом ТОС является, как уже указывалось выше, сход, общее собрание, конференция граждан по месту жительства. Они созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в два года. Комитет избирается одним из этих органов – голосованием (простым большинством голосов) на срок не более, чем 4 года. В случае, если по истечении 4 лет новый состав комитета не избран – считается, что полномочия прежнего утрачены. На практике имеет место и такая ситуация: 4 года прошли, а комитет не желает слагать полномочия, утверждая при этом, что все законно.

Органы ТОС регистрируются в администрациях округов и могут по их инициативе наделяться правами юридического лица. Процесс образования органов иного общественного самоуправления предлагаю рассматривать на примере образования органов жилищного самоуправления. Домовой, квартальный комитет (совет) избирается населением многоквартирных домов (кварталов частной жилой застройки) по решению

общего собрания жильцов простым большинством голосов. Избирается состав комитета (совета) и его председатель. (Наше будущее – в наших руках. Опыт работы КТОСов г. Омска.- Омск, 2003. – 76 с. С. 7, 11, 19, 22 – 23, 38.)

Таким образом, на территории города как бы существует трехуровневая система общественного самоуправления, позволяющая охватить самые широкие слои социально активного населения и различные сферы общественных интересов. Она создает возможность если не максимального учета мнения населения города при решении вопросов местного значения, то хотя бы создания видимости таковой, а как следствие возможна пропаганда якобы имеющегося опыта в СМИ.

Вся эта система не могла бы существовать как некая интегративная совокупность элементов, если бы эти три уровня не были взаимосвязаны административными и финансовыми ресурсами.

На практике это означает, что каждый КТОС совместно с окружной администрацией принимает программу развития самоуправляемой территории на определенный год. В ней прописываются затраты, мероприятия. Это – своеобразный территориальный бюджет, под который нередко передается и финансовая поддержка.

По согласованию с органами ТОС органы городского самоуправления вправе делегировать органам ТОС часть своих полномочий на договорной основе с передачей необходимых средств, а также с осуществлением контроля за их реализацией. В бюджете города ежегодно предусматриваются средства для поддержки ТОС.

Органы городского самоуправления определяют перечень вопросов, решение которых невозможно без участия органов ТОС. В работе комитетов (советов) могут принимать участие с правом совещательного голоса представители органов государственной власти, городского самоуправления, депутаты всех уровней, избранные на соответствующей территории.

В Омской области сложилась практика поддержки органов ТОС не только органами местного самоуправления, но и государственной власти. Это очень важно, потому что учет мнения населения и взаимодействие с ТОС необходим и органам государственной власти. И на протяжении последних лет финансовая поддержка им оказывается не только городской, но и областной администрациями.

Органы ТОС, в свою очередь, взаимодействуют с органами иного общественного самоуправления. Так, в работе комитета (совета) могут принимать участие с правом совещательного голоса представители общественных организаций, действующих на самоуправляемой территории, жилищного самоуправления, советов общности, домовых, квартальных комитетов, советов пенсионеров, ветеранов, женсоветов и так далее.

Таким образом, все три уровня самоуправления взаимосвязаны, они обмениваются информацией, координируют свои действия.

Существует несколько подходов к организации взаимодействия этих органов.

Первый – так называемый административный подход. Он получил развитие в политике городской администрации в последнее время. Он заключается в обязательном включении руководителей органов ТОС и иного самоуправления населения в состав коллегии городской администрации, их фактически считают внештатными сотрудниками, выстраивая, таким образом, своеобразную исполнительную вертикаль. У этого подхода есть свои плюсы. Он, безусловно, обеспечивает создание вертикали, в рамках которой легко проводить в жизнь административные решения органов местного самоуправления. Принял мэр решение, через КТОС оно доведено на уровень иного самоуправления – и уже исполняется. Легко и контролировать в рамках этой вертикали всю работу, потому что есть подотчетность. Надо признать, что при таком подходе обеспечивается максимально эффективная информированность органов самоуправления различного уровня.

Есть ряд недостатков. Это активное организационное вмешательство вышестоящих органов в деятельность нижестоящих. Второе – это фактическая утрата органами нижестоящего звена участия в решении вопросов вышестоящими органами, утрата их финансовой независимости. А самое главное – это навязывание органам нижестоящего звена участия в решении вопросов, им не свойственных. Допустим, у органов общественного самоуправления есть какие-то жилищные вопросы. А город принимает какую-то глобальную программу. И их настолько в эту программу втягивают, что у них не остается ни средств, ни сил на решение проблем по своему прямому назначению. Это

может привести к формализации деятельности общественных структур и утрате живой общественной инициативы.

Второй подход, который тоже есть в Омске, можно назвать координационным. Он получил развитие в опыте последних лет работы городского самоуправления. Он заключается в создании некоммерческих общественных организаций, объединяющих органы общественного самоуправления одного и различных уровней, при этом сами органы выступают в качестве учредителей. Так, в 1998 году в административных округах органы жилищного самоуправления (домовые и квартальные комитеты) были объединены в ассоциации, окружные советы, а также были образованы некоммерческие организации, фонды объединения и развития ТОС. То есть, КТОС и окружные администрации стали учредителями некоммерческих общественных организаций, фондов, в которые поступают городские бюджетные средства для поддержки КТОС. И в фондах они равномерно распределяются в соответствии с программой социально-экономического развития территории. При таком подходе нет прямого подчинения, при наличии тесного взаимодействия и обмена информацией.

Все это позволило выстроить политику кадрового роста общественников от нижестоящего уровня к вышестоящему. Окружные органы иного общественного самоуправления выделяют своего лидера и избирают его в КТОС, есть примеры, когда лидеры КТОС становились депутатами городского Совета. Людмила Афанасьевна Евсеенкова, например, была лидером КТОС “Первокирпичный”, затем в 1998 – 2002 гг. она депутат горсовета.

В 2003 году по результатам работы ТОС была выпущена 76 страничная брошюра “Наше будущее в наших руках. Опыт работы КТОСов г. Омска.” В издании подробно, в стиле рапорта рассказано о деятельности 27 КТОСов г. Омска.

Исходя из ее содержания КТОСы:

- Занимаются заменой паспортов, так в КТОСе “Заозерный – 2” паспорта собирали у населения, помогали заполнять документы, отправляли готовые пакеты документов на оформление, привозили новые и проводили торжественное вручение, как в комитете ТОС, так и на дому. Руководители КТОСа гордятся, что “сняли боль и тревогу” 287

человек. Именно столько они заменили паспортов, в том числе 215 пенсионерам и 26 инвалидам 1 группы;

- Поддерживают мероприятия властей по сокращению задолженности по квартплате, так на собрании КТОС “Левобережный – 5” жителям разъяснили ситуацию, провели 61 рейд по неплательщикам, на комиссии рассмотрели заявления 47 должников. По результатам этой акции было подано в суд 18 исков и как главный итог 242 тысячи 424 рубля возвращенных средств;

- Участвует большинство КТОСов в благоустройстве территории и ремонте подъездов. Например, в результате разъяснительной работы актива КТОС “Светлый”: “Жители поняли, что только они сами смогут навести порядок и сделать свой двор чистым и красивым. Посадочный материал и рассаду цветов они выращивают на дачных участках и приносят в городок. Огромную поддержку этому движению оказали общественные рабочие. Бригада общественников, их было 10 – 12 человек, занималась благоустройством и посадкой цветов, ремонтом подъездов. Всего отремонтировано: 2001 г. – 22 подъезда, 2002 г. – 19 подъездов, 2003 г. – 2 подъезда. Материал для ремонта покупают сами жители и поэтому они бережно, уже по-хозяйски подходят к сохранению своего жилья. Немаловажную роль играет и то, что сейчас в благоустройстве участвуют подростки.”;

- Работа комитета “Левобережный – 7” разнообразна и охватывает множество направлений, но во главу угла ставится благоустройство микрорайона. Это привлечение населения к участию в работе по благоустройству и озеленению территорий, контроль за соблюдением правил чистоты и порядка на улицах, изучение общественного мнения по вопросам жизнедеятельности, а также упорядочение гаражей. Комитет как всегда составляет план социально-экономической развития микрорайона, согласовывает со всеми службами: администрацией округа, филиалом № 6 МУП ЖХ, жителями микрорайона. В плане предусматривается строительство и ремонт тротуаров, ямочный ремонт дорог, отмосток, устройство детских площадок, озеленение микрорайона и вынос за его территорию гаражей. Комитетом был решен вопрос по жалобе жильцов домов улицы Рокоссовского 10/1,14, 106. Продолжительное время у этих домов была незаконная автостоянка для 60 машин. Жалобы шли во все инстанции, но никто не

принимал мер. КИОС провел сход граждан по изучению мнения жильцов, на котором присутствовали представители из администрации округа, ГАИ, участковые службы, жилищно-коммунальные органы, Налоговая инспекция, старшие по указанным домам, домовый комитет. Было решено ликвидировать ночную автостоянку машин, которые нарушали покой жильцов этих домов. Глава администрации Кировского административного округа В. Глыбочко издал распоряжение о запрещении парковки автотранспорта в указанном районе. Комитет продолжительное время работал с участковой службой по ликвидации автостоянки, дежурили по ночам сами провожали водителей на узаконенную автостоянку, привлекая при необходимости работников ГАИ. В результате автостоянка была ликвидирована, а жильцам стало спокойнее;

КТОС “Советский – 9” за 2002 год собрал и раздал нуждающимся более 3000 вещей, более 500 книг, предметы посуды и мебели. Также в клубы по месту жительства им было передано 20 новых концертных костюмов. Было оказано содействие в трудоустройстве 28 человек, 50 семей ежемесячно получали продуктовые наборы, 4 семьям помогли с заготовкой дров, 16 семьям с уборкой снега, более 300 человек смогли посетить спектакли театра-студии Любви Ермолаевой. Ежегодно из КТОСа выходит Дед Мороз с подарками для детей-инвалидов. Таких детей на территории КТОСа – 70. Не остаются без внимания ветераны Великой Отечественной войны, которых обязательно поздравляют с праздниками, организуя концертные программы с привлечением учащихся школ № 61 и № 82, чаепития. Для 73 ветеранов поздравления организованы по месту их проживания. (Опыт правового обеспечения деятельности системы органов территориального общественного, и иного общественного самоуправления населения и создаваемых ими некоммерческих организаций в г. Омске. // К гражданскому обществу – через самоуправление в микрорайоне. – Омск, 2002. С. 15 – 30.)

Перечень функций, взятых на себя КТОСами и мероприятий с их участием проведенных можно продолжить. Часть из них действительно имела или имеет место, кое-где не обошлось без завышения отчетности.

Вопрос другой – всегда ли вышеназванные структуры выполняют свои функции, не подменяют ли они органы, ответственные за конкретную работу? На сколько

продуктивна деятельность КТОСов? Не является ли подобная деятельность нарушением прав отдельных категорий граждан? Или нарушением законодательства?

Отдельного анализа требует участие КТОСов в избирательных кампаниях. Анализ выборов 1995 – 2003 года позволяет выделить ее следующие формы:

- сбор подписей в поддержку кандидатов;
- распространение агитационных материалов (агитации) в пользу “своих” кандидатов и планомерное изъятие и уничтожение агитационных материалов неугодного (или не “своего”) кандидата;
- проведение встреч избирателей микрорайона с кандидатом и при необходимости срыв подобных встреч или создание различного рода непредвиденных ситуаций у не угодного кандидата;
- проведение мероприятий (концертов, соревнований, награждений, вечеров, родительских или иных собраний) с приглашением “своего” кандидата и отказ “чужому” кандидату в выступлении, если он “прознал” о мероприятии и пришел на него.

Нельзя не отметить, что не было ни одного случая, когда бы персона кандидата поддержанного КТОСом не совпадала с пожеланиями органов законодательной власти. Отстроенная система дает Администрации Омской области возможность периодически не участвовать в избирательной кампании, при этом фактически вмешиваться в нее постоянно.

О действенности подобной системы говорить. В марте 2002 года в г. Омске она успеха не принесла. На 11 из 17 округов победили представители оппозиции. Однако, в ходе судебных разбирательств, в результате которых КПРФ потеряла 2 депутатских мандата, представители самоуправлений оказали, как говорится “на высоте” и на довыборах они сумели обеспечить победу представителям бизнеса.

На довыборах в Государственную Думу 1999 и 2003 года КТОСы стали частью “административного ресурса” для кандидатов, идущих по 130 избирательному округу. Однако, по округу 129 все усилия “КТОС оказались напрасны – население проголосовало за представителя левых сил.

Как бы то не было, но анализ избирательных кампаний показывает, что в омском регионе КТОСы играют огромную роль в формировании положительного имиджа кандидата, представленного властными структурами.

Чем же являются КТОСы? Ответ на этот вопрос неоднозначен, как и оценка их деятельности:

- представители властных структур могут позволить такую роскошь, как дискуссия об их сути на страницах малотиражных изданий;

- провластные СМИ провозглашают их (значимой) частью самоуправления, в чем с ними соглашаются чиновники среднего и низшего звена;

- отдельные представители администраций различного уровня признают, что ими создана “Вертикаль власти”, достигшая граждан по месту их проживания;

- лидеры оппозиции заявляют об изощренной форме использования пресловутого “административного ресурса”.

Точку в спорах поставит время, оно и даст ответ на вопрос о целесообразности и неизбежности создания территориально-общественного самоуправления и его комитетов.