

Министерство науки и высшего образования РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
(АНО ВО Университет «МИР»)

Факультет юридический
Кафедра Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы
Программа высшего образования
Направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное
управление»
Профиль «Проектная деятельность в государственном
и муниципальном управлении»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доцент Березовский Д.В.



(подпись)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТОВ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
СИСТЕМЕ МСУ Г.О. САМАРА»**

Выполнил:

Бочкарев А.С., гр. ГМУ-41



(подпись)

Научный руководитель:

к.социол.н., доцент Сергеева С.Ю.



(подпись)

оценка отлично

Самара

2018

Оглавление

Введение.....	3
1. Территориальное общественное самоуправление как форма участия населения в местном самоуправлении.....	8
1.1. Полномочия и значение территориального общественного самоуправления как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	8
1.2. Становление и развитие модели территориального общественного самоуправления в современной России.....	19
2. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления г.о. Самара.....	33
2.1. Основные этапы становления и развития органов ТОС в г.о. Самара...	
2.2. Современное состояние, проблемы и перспективы развития ТОС в г.о. Самара.....	45
Заключение.....	57
Список использованной литературы.....	62
Приложение.....	68

Введение

Актуальность темы исследования определена большим значением в современном мире, России и Самаре повышения активности людей в самостоятельном решении местных проблем. Научно–технический прогресс уровня информационного общества и глобализация усложняют задачи, стоящие перед органами управления территориями. Власть все меньше способна самостоятельно, без добровольного активного участия людей, решать новые задачи развития сообществ.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является эффективным способом включения людей в решение вопросов местного значения, то есть главных для населения вопросов жизнеобеспечения. Самоорганизация граждан по месту жительства позволяет внести существенный вклад в удовлетворение потребности в комфортной среде обитания. В конечном итоге, активное и масштабное территориальное общественное самоуправление является инструментом профилактики социально–политического напряжения и конфликтов.

В Самаре накоплен большой опыт развития территориального общественного самоуправления. В городе занимаются реализацией собственных инициатив по решению вопросов местного значения более 70 зарегистрированных органов ТОС. Средняя численность жителей одного ТОС составляет более 15 тысяч человек. Система территориального общественного самоуправления в Самаре является двухуровневой, поскольку включает первичный уровень советов многоквартирных домов (МКД) и уровень советов ТОС, которые интегрируют в себя актив МКД. Некоторые советы территориального общественного самоуправления, действующие в настоящее время, были созданы еще на рубеже 80–х – 90–х годов прошлого века. В связи с этим исследование деятельности советов ТОС на примере городского округа Самара позволяет делать содержательные выводы и рекомендации.

Анализ источниковой базы работы. Источниковая база выпускной квалификационной работы включает несколько групп источников: нормативно–

правовая группа, теоретико–историческая и эмпирические источники проведенного автором исследования.

Источники нормативно–правовой группы, в свою очередь, подразделяются на федеральные законы, законы субъектов РФ, нормативно–правовые акты органов местного самоуправления городского округа Самара, а также утратившие свою силу нормативные акты советского периода и 90–х годов прошлого века, посвященные общественной территориальной самодеятельности. Необходимо выделить такие федеральные законы, как «Об общих принципах организации местного самоуправления», «О некоммерческих организациях», решения Думы городского округа Самара о территориальном общественном самоуправлении, постановления администрации городского округа Самара о порядке предоставления субсидий органам ТОС.

Законодательство других субъектов РФ, помимо Самарской области, исследовалось с целью иллюстрации недостатков законодательного обеспечения института ТОС в РФ.

В теоретико–историческую группу работ вошли труды отечественных, в том числе самарский авторов, заложивших основы изучения принципов организации и функционирования территориального общественного самоуправления в России.

К эмпирическим источникам проведенного автором исследования относятся локальные нормативные акты Совета ТОС «Мичуринский», например, Положение о Коллегии советов МКД ТОС Ленинского района г.о. Самара «Мичуринский», а также внутренние документы данного ТОС – протоколы и тексты выступлений. Документы данного ТОС составили главное содержание эмпирической основы выпускной квалификационной работы. Помимо документов названного ТОС, в эмпирическую базу вошли материалы официальной статистики о численности населения, количестве зарегистрированных ТОС, иные материалы из общедоступных информационных ресурсов. Эти материалы формально не относятся к нормативно–правовой группе, но были использованы в ходе анализа нормативно–правовых актов.

Степень научной разработанности темы в литературе. Тема выпускной квалификационной работы достаточно глубоко разработана в науке. Необходимо сгруппировать работы, посвященные имперскому периоду истории, советскому и современному периодам. Для каждого из названных периодов были характерны яркие особенности функционирования общественной территориальной самоорганизации населения.

Исследованию имперского этапа, в том числе на примере Самары, формирования предпосылок современной системы ТОС посвящены работы Л.М. Артамоновой, А.А. Кузьмина и ряда других авторов[1]. В результате проведенного анализа был сделан вывод о том, что в имперский период в Самаре не были созданы используемые в настоящее время модели территориального общественного самоуправления.

Цели, задачи, функции и роль общественной самодеятельности граждан в системе советской вертикали власти достаточно подробно изучены учеными того времени: В.П. Балезиным, А.Ф. Брянским, Ю. Власовым, Б.И. Гибричидзе, Ю.М. Козловым, А.К. Коневым, В.Н. Литовкиным, Б.Ф. Мовчановским, И.П. Прокопенко, А.И. Щиглик, Ц.А. Ямпольской и другим[2]. В тот период была, в частности, проведена научная классификация признаков органов общественной самодеятельности.

Формированию и функционированию территориального общественного самоуправления в современной России посвящено большое количество научных исследований, что вызвано очевидной актуальностью темы. Данный вопрос изучали И.Н. Горячев[3], И.Н. Гаврилова[4], Н.А. Желтухова[5], М.И. Мерсиянова[6], и многие другие.

Методы исследования. В ходе подготовки выпускной квалификационной работы автор использовал, помимо общенаучных анализа и синтеза, следующие специальные методы:

1. Качественный анализ текстов, в том числе нормативных документов, регламентирующих деятельность территориального общественного самоуправления.

2. Сравнительный анализ количественных показателей территориального общественного самоуправления в разных поселениях.
3. Сравнительный диахронный анализ нормативных актов, принятых в разное время и посвященных одному объекту.

Объектом исследования является территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления.

Предметом выступают нормативная основа и практики деятельности советов ТОС городского округа Самара.

Цель выпускной квалификационной работы – выявить основные характеристики современного состояния и деятельности советов территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления городского округа Самара.

Достижение указанной цели предполагает решение системы взаимосвязанных задач:

1. Выявление роли и полномочий территориального общественного самоуправления в современной России.
2. Выявление основных закономерностей становления и развития модели территориального общественного самоуправления в России, а также характеристик данной модели.
3. Выделение этапов становления и развития органов территориального общественного самоуправления Самары.
4. Определение основных характеристик нынешнего состояния, проблем и перспектив развития территориального общественного самоуправления в Самаре.

1. Территориальное общественное самоуправление как форма участия населения в местном самоуправлении

1.1. Полномочия и значение территориального общественного самоуправления как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Задачей первого параграфа выпускной квалификационной работы является выявление роли и полномочий территориального общественного самоуправления в современной России.

Территориальное общественно самоуправление в РФ имеет законодательную основу на федеральном уровне. Статья 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установила, что территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [7]. Закон определил основные характеристики ТОС, к которым нужно отнести:

- Самоорганизацию граждан, то есть формирование ТОС по собственной инициативе жителей территориальной части муниципалитета.
- Возможность функционирования ТОС только на части территории муниципального образования любого уровня, но не в масштабе всего муниципалитета.
- Деятельность граждан по реализации собственных инициатив.
- Ограниченность направлений деятельности ТОС только вопросами местного значения.

Для понимания роли ТОС необходимо обратиться к системе форм демократии на местном (муниципальном) уровне. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении выделяет две группы форм демократии на

местном уровне. Первой по значимости группой являются формы непосредственного осуществления жителями муниципального образования местного самоуправления. Второй группой выступают формы участия жителей в осуществлении местного самоуправления. Очевидно, что между непосредственным осуществлением и участием в осуществлении есть существенная разница. Это различие важно для нас, поскольку, в зависимости от принадлежности территориального общественного самоуправления к первой или второй группе, оно определяет роль ТОС в системе местного самоуправления.

Главная особенность форм непосредственного осуществления местного самоуправления гражданами состоит в том, что решения, принятые в ходе такого осуществления, являются общеобязательными в данном муниципалитете. Такие решения принимаются в ходе местного референдума, выборов органов местного самоуправления, голосования по досрочному отзыву выборного должностного лица, на сходе граждан. Этим перечнем формы непосредственного решения населением вопросов местного значения ограничиваются. Воля народа в данном случае выражается непосредственно и не требует какого-либо одобрения или утверждения.

Помимо населения, вопросы местного значения решают также органы местного самоуправления. Жители муниципалитетов имеют право принимать участие в решении ВМЗ в таком формате, но такое участие имеет совещательный характер. Это означает, что мнение людей, групп жителей муниципалитета по какому-либо вопросу местного значения выявляется и обсуждается, однако решать проблему будут не граждане непосредственно, а органы местного самоуправления или их должностные лица. Последние могут учесть мнение жителей в полном объеме, учесть частично или проигнорировать, и любой из этих вариантов будет законным. Таким образом, главное отличие двух основных форм местной демократии заключается в том, что решения, принятые в ходе осуществления форм непосредственного осуществления МСУ, являются общеобязательными, а мнение, выявленное в ходе осуществления форм участия, имеет рекомендательный характер.

Вопрос о сущности территориального общественного самоуправления сохраняет свою дискуссионность. Не только ученые, но также практики местного самоуправления и общественные деятели по-разному понимают эту сущность, относя ТОС либо к институтам публичной власти как одну из форм организации либо подсистему местного самоуправления [8], то к некоммерческим организациям [9]. Данные споры вызваны тем, что, как справедливо указывает О.И. Баженова, территориальное общественное самоуправление – это сложное комплексное политико-правовое явление [10].

Для решения вопроса о сущности ТОС необходимо обратиться к нормам действующего российского законодательства и применить методику исключения. ТОС нельзя признать институтом власти, поскольку наличие властных институтов является обязательным. Невозможна ситуация, когда властные институты создаются добровольно, то есть присутствуют на одних территориях и отсутствуют на других. Органы ТОС не принимают обязательных для исполнения решений, то есть не обладают таким признаком власти, как властные полномочия по отношению к гражданам. Кроме того, территориальное общественное самоуправление не отнесено российским законодательством к органам власти. Данный вопрос решен Конституцией РФ, в которой ч. 2 ст. 3 установила, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В федеральном законодательстве органы ТОС не отнесены к органам местного самоуправления, Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит ТОС к самоорганизации граждан. Органы ТОС не имеют права издавать правовые акты. Выполнение решений органов ТОС, в отличие от решений органов местного самоуправления, не гарантируется государственным принуждением. Наконец, законодательство РФ не предусматривает для территориального общественного самоуправления бюджетных прав и налоговой базы.

В то же время, отметим такой важный момент, как право муниципального образования предусматривать в своем уставе иные, помимо обязательных, органы

местного самоуправления. Исходя непосредственно из норм законодательства о местном самоуправлении, не исключена ситуация, когда какой-либо муниципалитет отнесет органы ТОС на своей территории к органам местного самоуправления.

Законодательство РФ предусматривает регистрацию органа ТОС в качестве некоммерческой организации. Территориальное общественное самоуправление является действующим с момента регистрации устава ТОС органом местного самоуправления муниципалитета. Если учредители ТОС хотят иметь возможности юридического лица, то они обязаны включить данное положение в устав ТОС и пройти процедуру государственной регистрации. При этом предусмотрено, что государственная регистрация осуществляется в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Более того, при соблюдении ряда условий ТОС может быть признан социально ориентированной некоммерческой организацией, о чем сказано в письме начальника департамента инновационного развития Минэкономики А.Е. Шадрина[11]. На этом основании можно сделать вывод о том, что по своей сути ТОС являются формой некоммерческой организации. Однако, такая констатация была бы неполной. Дело в том, что территориальное общественное самоуправление имеет две важные особенности по сравнению с другими некоммерческими организациями. Во-первых, ТОС формируется в четко определенных границах части территории муниципалитета для решения проблем именно этой территории. Другими словами, в отличие от других НКО, территориальное общественное самоуправление имеет территориальную природу. Во-вторых, деятельность ТОС направлена на решение вопросов местного значения. Именно в силу концентрации территориального общественного самоуправления на осуществление публичных интересов, ТОС нельзя отнести к типичным формам некоммерческих организаций.

Можно сделать вывод о том, что институт ТОС выполняет роль коммуникативной площадки по вопросам развития территорий между институтами публичной власти и институтами гражданского общества. Территориальное

общественное самоуправление не является уровнем публичной власти. В то же время, оно имеет признаки института местного самоуправления. Во–первых, таким признаком является участие в решении вопросов местного значения. Во–вторых, в деятельности ТОС могут принимать участие все жители территории, в границах которой создан этот ТОС.

Основное содержание территориального общественного самоуправления тесно связано с понятием добровольности. Жители территории в границах ТОС добровольно вырабатывают пути решения местных проблем и так же добровольно исполняют принятые решения. Как было сказано выше, решения ТОС не подкреплены силой государственного принуждения. Однако, на локальном уровне местного сообщества нет необходимости в таком принуждении, и это было учтено законодателем при разработке нормативных актов о ТОС. Исходя из самой сути демократии как института, ее существование не может базироваться лишь на принуждении, для ее функционирования необходимо публичное пространство добровольной самоорганизации населения. ТОС, по мнению автора, выполняет роль такого публичного пространства добровольности и самоорганизации в территориальном аспекте.

Возможности территориального общественного самоуправления в значительной мере определены нормативными актами, которые регулируют деятельность ТОС. Конечно, важным фактором возможностей ТОС является уровень мотивации и компетентности людей, живущих на территории ТОС. Однако, при любом уровне мотивации люди не имеют права выйти за пределы полномочий территориального общественного самоуправления. Законодательством РФ определено, что ТОС осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также путем формирования органов ТОС. Органы ТОС избираются жителями части территории муниципального образования для осуществления в период между собраниями, конференциями граждан компетенций территориального общественного самоуправления. Однако, как указывает А.Е. Гузий, федеральным законодателем не были определены полномочия органов ТОС. С этим выводом в целом

необходимо согласиться. Статья 27 Федерального закона от 06.10.2003 N 131–ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определила скорее общие направления деятельности, чем полномочия: представительство интересов населения на территории в границах ТОС; обеспечение исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях данного ТОС. Помимо этого, были определены возможности органов ТОС, которые могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально–бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета; вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Как результат, полномочия органов ТОС были закреплены в правовом поле нормативными актами муниципальных образований[12]. Поскольку полномочия ТОС закреплялись каждым отдельным муниципальным образованием, они разнообразны и многочисленны. Отечественные исследователи делали и продолжают делать попытки обобщить и систематизировать эти полномочия. Некоторые полномочия ТОС повторяются во многих муниципалитетах и могут быть признаны стандартными. Так, уже упоминавшийся А.Е. Гузий на примере городов Сибирского федерального округа сделал следующий вывод: ряд полномочий ТОС совпали по следующим направлениям:

- Представительство интересов жителей на территории ТОС.
- Исполнение принятых собраниями и конференциями жителей решений.
- Деятельность по благоустройству территории [13].

Как уже было сказано ранее, полномочия ТОС ограничены в силу требований федерального законодательства исключительно вопросами местного

значения, то есть вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит списки таких вопросов для каждого типа муниципального образований. Данные перечни определяют лишь самые общие границы функционирования ТОС. При рассмотрении фактических полномочий ТОС, установленных муниципальными нормативно–правовыми актами, необходимо учитывать следующее. Во–первых, перечни вопросов местного значения динамичны. Федеральный закон, регулирующий общие принципы местного самоуправления, достаточно часто изменяется в части перечня ВМЗ. При этом данные перечни, как правило, расширяются в результате корректировки. Во–вторых, реальные потребности муниципальных образований, которые могут быть решены силами ТОС в рамках вопросов местного значения, чрезвычайно многообразны. В силу этого полномочия отдельных ТОС также бывают довольно широкими.

Автор выпускной квалификационной работы провел исследование таких документов, как муниципальные положения о территориальном общественном самоуправлении и уставы муниципалитетов. В результате удалось выявить группу типичных для ТОС полномочий. Эти полномочия автор классифицировал, выделив следующие группы:

1. Представительство интересов ТОС в целом и его отдельных жителей.

– Артикуляция, представление и защита в органах государственной власти (ОГВ), в том числе судах, в органах местного самоуправления (ОМСУ), организациях различного типа общезначимых интересов, а также основанных на законе интересов отдельных жителей ТОС, защита прав ТОС как объединения граждан.

2. Улучшение среды жизни на территории ТОС.

– Мотивация жителей территории ТОС к участию в деятельности по благоустройству территории, в том числе по ремонту, модернизации, улучшению состояния придомовых площадок, тротуаров, скверов, парков, водоемов, к сооружению спортивных и детских площадок.

- Организация участия жителей в улучшении санитарного состояния территорий, в том числе уборке мусора, ликвидации стихийных свалок, профилактической работе по предупреждению возникновения подобных свалок.
- Организация озеленения территорий – посадка деревьев, кустарников, создание травяных газонов, обрезка в соответствии с нормативами и замена погибших растений.
- Привлечение жителей ТОС к строительству и поддержанию в пригодном к эксплуатации состоянию дорог и тротуаров, коммунальных сетей общего пользования.
- Содействие сохранению объектов, признанных в установленном порядке памятниками истории и культуры, в том числе профилактика проявлений вандализма.

3. Организационные функции.

- Инициирование и организация проведения собраний (сходов), конференций граждан, проживающих на данной территории, организация выполнения решений собраний и конференций.
- Организация добровольного сбора денежных и/или материальных средств на работы по благоустройству, озеленению, ремонту общезначимых объектов на территории ТОС.
- Организация конкурсов жителей, инициативных групп, советов собственников многоквартирных домов по вопросам содержания домов, придомовых территорий, озеленению, подведение итогов этих конкурсов и поощрение победителей.
- Предоставление справок и характеристик по запросам людей, проживающих на территории ТОС.

4. Контрольные функции.

- Выявление фактов несанкционированного строительства зданий и сооружений с целью информирования об этих нарушениях законодательства органов государственной власти и местного самоуправления.
- Выявление фактов нецелевого использования земельных участков.

- Общественный контроль во всех предусмотренных законодательством формах за выполнением сроков и качеством ремонта жилых зданий и иных сооружений.
- Контроль за выполнением жителями многоквартирных домов условий договора найма жилого помещения.
- Содействие выполнению заявок жильцов организациями, которые занимаются эксплуатацией жилого фонда.
- Контроль за денежными средствами, поступившими в распоряжение органа ТОС, для чего формируются органы финансового контроля ТОС.

5. Обеспечение досуга жителей.

- Участие в развитии гражданской активности, в том числе в формировании, обеспечении деятельности клубов по интересам по месту жительства.
- Создание условий для досуга детей и подростков, подготовке и проведения воспитательной работы, спортивных и культурно–массовых мероприятий.

6. Профилактика чрезвычайных ситуаций, преступлений и правонарушений

- Участие в охране общественного порядка и создание условий для его поддержания.
- Участие в обеспечении противопожарной безопасности.

7. Коммуникативная функция.

- Коммуникация со структурами гражданского общества (некоммерческими организациями, инициативными группами граждан) по решению вопросов местного значения.
- Распространение информации для жителей территории, на которой ТОС осуществляет свою деятельность, о планируемых мероприятиях и работе органов ТОС.
- Рассмотрение обращений граждан по вопросам компетенции органов ТОС.
- Организация приема граждан должностными лицами ТОС.

8. Содействие социальной защите.

- Выявление людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, среди жителей ТОС, в том числе одиноких пожилых, малообеспеченных людей, требующих поддержки.

– Предоставление помощи людям, находящимся в трудной жизненной ситуации, информирование о них полномочных органов государственной власти и местного самоуправления.

– Содействие гражданам в трудоустройстве.

Актуальность территориального общественного самоуправления определена необходимостью качественного управления. Органы управления должны хорошо знать проблемы местных сообществ, в том числе локального уровня. В больших по численности населения и размерах городах смысл понятия самоуправление деформируется. Власть в больших городах отдалена от населения территориально и психологически в той же степени, что и в субъекте Федерации. В такой ситуации органы территориального общественного самоуправления выполняют важную функцию минимизации барьеров между органами управления и населением. Органы территориального общественного самоуправления в силу своих объективных характеристик выполняют функцию обратной связи между властью с одной стороны и гражданами, их территориальными сообществами.

Подводя итоги изучению полномочий и значения территориального общественного самоуправления как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, автор делает ряд выводов.

Институт ТОС выполняет роль коммуникационной площадки для институтов публичной власти и гражданского общества. Территориальное общественное самоуправление не является отдельным уровнем публичной власти. В то же время, оно имеет признаки института местного самоуправления: участие ТОС в решении вопросов местного значения; возможность всех жителей территории, в границах которой зарегистрирован ТОС, принимать участие в деятельности ТОС.

Сущность территориального общественного самоуправления тесно связана с понятием добровольности. Жители территории в границах ТОС добровольно вырабатывают пути решения местных проблем и так же добровольно исполняют принятые решения. Решения органов управления ТОС не подкреплены силой государственного принуждения. Однако, на локальном уровне местного сообщества нет необходимости в таком принуждении. Исходя из сути демократии

как института, ее существование не может базироваться лишь на принуждении. Для функционирования демократии необходимо публичное пространство добровольной самоорганизации населения, и данную функцию в территориальном аспекте выполняет территориальное общественное самоуправление.

Полномочия органов ТОС, закрепленные муниципальными нормативными актами, классифицируются по следующим группам:

- Представительство интересов ТОС в целом и его отдельных жителей.
- Улучшение среды жизни.
- Организационные.
- Контрольные.
- Обеспечение досуга жителей ТОС.
- Профилактика чрезвычайных ситуаций, преступлений и правонарушений.
- Коммуникативная.
- Содействие социальной защите.

Среднее количество полномочий в каждой из этих групп различно. Наибольшее количество полномочий характерно для группы «улучшение среды жизни», эти полномочия направлены на решение такого вопроса местного значения, как благоустройство.

1.2. Становление и развитие модели территориального общественного самоуправления в современной России

Задачей этого параграфа является выявление основных закономерностей становления и развития модели территориального общественного самоуправления в России, а также характеристик данной модели. Решение данной задачи предполагает рассмотрение исторической динамики ТОС в нашей стране. Автор полагает, что особо важное значение для становления действующей модели ТОС имеет период новейшей истории России, который берет начало на рубеже 80–х – 90–х годов прошлого века. Именно в это время сложились политические

предпосылки для развития ТОС и была сформирована правовая основа территориального общественного самоуправления.

Современная модель территориального общественного самоуправления в РФ была сформирована в постсоветский период. В то же время, идея территориального общественного самоуправления имеет очень длительную историю. Практика управления большими сообществами неизбежно приводила к тому, что невозможно все вопросы локального уровня решать на верхних уровнях власти. Это перегружает органы власти, вынужденные принимать множество решений малого масштаба, приводит к низкому качеству управления и в конечном итоге – к росту социально–политической напряженности. Для любого вопроса есть естественные уровни принятия решения: индивид, семья, первичное территориальное сообщество, поселение, регион, страна. Можно выделить ранние этапы институционализации территориального общественного самоуправления. Первым таким этапом применительно не к местному самоуправлению в целом, а именно к ТОС является организация самоуправления в таких территориальных единицах средневековых русских городов, как кварталы. Известный исследователь и политический деятель имперского периода П.А. Кропоткин писал, что средневековые города были чужды современной ему централизации функций. Обычно каждый город был разделен на несколько кварталов, или «концов», территория которых секторально расходилась от центра города. В этих кварталах по преимуществу жили представители одной профессии или вида деятельности – купцы или ремесленники. В то же время, в квартале, где преобладали представители определенной профессии, могли жить люди других видов деятельности – дворяне, священники и другие. Каждый квартал представлял собой совершенно независимую административную единицу. Таково было универсальное устройство городов, как русских, так и европейских[14]. Современные исследователи средневековых городов, например, М.А. Гусева[15], М.В. Мельникова[16], С.М. Стам[17], также приходят к мысли о большой роли территориального общественного самоуправления в системе управления этими городами.

Необходимо отметить совмещение в средневековом территориальном общественном самоуправлении территориального принципа с профессиональным. Такое совмещение делало локальные сообщества более устойчивыми и сплоченными. Люди были объединены не только общими вопросами территории – благоустройство, безопасность, но также общими профессиональными интересами. Наблюдения за активностью современных ТОС позволяют сделать вывод, что такое совмещение территориального и профессионального по–прежнему актуально в плане повышения сплоченности жителей ТОС. Так, в качестве естественных экспериментов можно привести примеры ТОС, созданных в микрорайонах, где проживают представители одного вида деятельности. Такие случаи не являются редкостью в современной России. Это военные городки, а также построенные крупными предприятиями и учреждениями для своих сотрудников жилые массивы.

Здесь необходимо определить роль и значение таких территориальных структур советского периода, как квартальные, уличные, домовые комитеты. Этот вопрос остается дискуссионным в отечественной науке, и в контексте данной выпускной квалификационной работы нужно ответить на вопрос, являются ли квартальные, уличные, домовые комитеты полноценной формой территориального общественного самоуправления, либо же их нужно определить по–другому.

Для советского периода характерно использование в нормативных актах и научных исследованиях такого термина, как органы общественной самодеятельности населения. Под ними понимались в том числе общественные формирования, созданные и действующие по территориальному признаку. Их цели, задачи, функции и роль в системе советской вертикали власти достаточно подробно изучены учеными того времени: В.П. Балезиным, А.Ф. Брянским, Ю. Власовым, Б.И. Гибричидзе, Ю.М. Козловым, А.К. Коневым, В.Н. Литовкиным, Б.Ф. Мовчановским, И.П. Прокопенко, А.И. Щиглик, Ц.А. Ямпольской и другими[18]. В тот период была, в частности, проведена научная классификация признаков органов общественной самодеятельности. К таким признакам были отнесены:

– территориальный принцип организации и деятельности.

- Представительный характер, поскольку эти органы были призваны представлять интересы местных сообществ перед органами власти.
- Общественная организационная форма – такие организации создавались в качестве общественных.
- Самоуправленческая природа. По поводу данного признака необходимо отметить, что признание самоуправленческой природы территориальной общественной самодеятельности советскими учеными не означает наличия такой природы в действительности. Самоуправление таких организаций было ограничено советской вертикалью власти.

Исследования советской общественной самодеятельности населения продолжалось также современными учеными А.А. Алексеёнок, Р.И. Мельниковой, А.А. Поповым и другими[19].

Фактически, в советский период реальное территориальное самоуправление сохранялось лишь как традиционный институт внутригородского самоуправления в некоторых регионах Советского Союза, например, махалля (сообщество жителей квартала) в Средней Азии[20]. Эти соседские общины, объединяющие жителей небольших территорий, сохранили преемственность с дореволюционной эпохой и в силу этого сохранили самоуправляемость, не оказывая при этом практически никакого влияния на политические процессы.

Квартальные комитеты и другие подобные структуры советского периода на большей части территории Советского Союза по своим функциям не являлись органами территориального самоуправления. Они были лишены самостоятельности как на этапе формирования, так и в деятельности. Фактически, квартальные комитеты выполняли функцию низовых представительств органов власти.

Формированию и функционированию современной системы ТОС посвящено большое количество научных исследований, что вызвано очевидной актуальностью темы. Данный вопрос изучали И.Н. Горячев [21], И.Н. Гаврилов [22], Н.А. Желтухова [23], М.И. Мерсиянова [24] и многие другие.

Современная российская модель территориального общественного самоуправления начала складываться в последние годы Советской власти, в период перестройки. Тогда сформировались и начали действовать советы общественности в микрорайонах населенных пунктов [25]. Это была форма территориального общественного самоуправления, полностью основанная на принципе добровольности, действующая без какого-либо нормативного оформления. Инициаторами создания советов общественности были, как правило, сходы граждан. Значение советов общественности проявилось в том, что они продемонстрировали наличие гражданской инициативы по формированию территориального общественного самоуправления и начали длительный процесс становления современной его модели. Процесс формирования российской модели ТОС подтвердил, что эффективность территориального общественного самоуправления как формы решения локальных проблем определяется двумя главными факторами: уровень гражданской активности, то есть готовности и способности людей принимать решения, выполнять их и таким образом брать ответственность за решение вопросов жизнеобеспечения; поддержка и, шире, активное взаимодействие с органами местного самоуправления поселений.

На формирование института ТОС в России существенное влияние оказывали изменения законодательства о местном самоуправлении. Территориальное общественное самоуправление начало оформляться на правовой основе с принятием в 1991 году Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Глава 10 этого Закона была посвящена территориальному общественному самоуправлению населения. Статья 80 прямо указывала на общественную природу территориального общественного самоуправления и провозглашала, что система ТОС населения включает в себя различные формы непосредственной демократии: общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, органы территориального общественного самоуправления населения, например, советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или

комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобное)[26]. Закон о местном самоуправлении 1991 года, как многие другие нормативные акты этого периода, страдал неконкретностью формулировок. Например, неисчерпывающая формулировка «тому подобное» не содействовала эффективному упорядочиванию форм территориального общественного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении 1991 года был принят в условиях действия еще советской Конституции России. Принятие на референдуме Конституции Российской Федерации 1993 года принципиально изменило всю правовую конструкцию местного самоуправления. В советской правовой системе необходимости в развитом местном самоуправлении не было, соответственно, оно не регламентировалось детализировано. Конституция 1993 года определила роль местного самоуправления в реализации народом его власти. Важнейшим принципом, введенным главным законом страны в отношении местного самоуправления, стал принцип самостоятельности по отношению к органам государственной власти субъектов РФ. Статья 133 ввела правовые гарантии местного самоуправления, а именно – запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Был конституционно закреплён статус органов местного самоуправления, в том числе их основные функции и полномочия.

Принятие Конституции 1993 года изменило правовой контекст местного самоуправления и потребовало нового законодательства о нем. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создал базу для формирования нового нормотворчества на муниципальном уровне и уровне субъекта РФ. В данном нормативном акте территориальное общественное самоуправление регулировалось одной статьей с другими формами участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Тогда было сформулировано понятие ТОС, которое определило модель современной концепции территориального общественного самоуправления в России: самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования. Под частью территории подразумевались

территории поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях. Целью территориального общественного самоуправления было провозглашено самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления [27]. Данный подход, закрепленный законодательно, создал противоречие с существовавшей в то время системой территориального общественного самоуправления. Несколько позднее началось реформирование системы ТОС, которое стало долгосрочным процессом и продолжается в настоящее время. Можно сказать, что именно закон о местном самоуправлении 1995 года положил начало правовому оформлению современной модели ТОС.

Закон 1995 года предусмотрел участие в формировании нормативной базы ТОС как муниципалитетов, так и субъектов РФ. Так, было установлено, что порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципалитета в соответствии с законами соответствующего субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Во второй половине 90-х годов прошлого века во многих субъектах РФ были приняты специальные законы или иные нормативные акты о территориальном общественном самоуправлении. Позднее в некоторых субъектах РФ законы о ТОС прекратили действие в связи с изменением всей системы законодательства о местном самоуправлении, но в некоторых все еще действуют, не оказывая существенного влияния на современную модель ТОС. В Самарской области специальный закон о территориальном общественном самоуправлении не был принят.

Закон о местном самоуправлении 1995 года был принят для регулирования неустоявшейся молодой системы местного самоуправления. Потребности практики требовали внесения новых и новых поправок. Как результат, количество изменений стало критичным и начало разрушать системность этого нормативного документа. В 2003 году был принят ныне действующий Федеральный закон от 06.10.2003 N

131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он практически не изменил понятие территориального общественного самоуправления в статье 27: под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения[28].

Как и в ранее действовавшем законе, целью территориального общественного самоуправления была провозглашена реализация собственных инициатив по вопросам местного значения. Таким образом, изменение законодательства о местном самоуправлении в начале нашего века не затронуло правовые основы российской модели ТОС. Отличие действующего закона в части нормативного регулирования ТОС состоит в гораздо более высокой детализации. Нормы действующего Федерального закона от 06.10.2003 N 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно подробно регулируют большинство значимых аспектов ТОС.

Несмотря на пристальное внимание российского законодателя к законодательству о местном самоуправлении, до настоящего времени некоторые вопросы правового регулирования территориального общественного самоуправления не решены. Так, остается спорным вопрос о возможности законодательного закрепления исключительных полномочий собраний и конференций граждан, проживающих на территории ТОС и реализующих там свое право на участие в осуществлении местного самоуправления. Сложность определена тем, что территориальное общественное самоуправление является, в силу формулировки Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» формой самоорганизации граждан. Если это форма самоорганизации, то только граждане могут определять, какие вопросы они решают непосредственно на собрании или конференции. Вопрос о законодательном закреплении исключительных полномочий не возник бы, если бы

не существовало практической потребности органов местного самоуправления понимать степень согласованности принимаемых органами ТОС решений и уровень участия жителей ТОС в принятии данных решений. Можно прогнозировать, что указанный вопрос не будет законодательно решен на федеральном уровне в силу противоречий названной потребности органов местного самоуправления принципу свободы самоорганизации граждан.

Еще одним слабым местом действующей модели ТОС в РФ является отсутствие законодательного закрепления форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления. Можно уверенно говорить именно об отсутствии закрепления таких форм, поскольку закон предусматривает лишь право внесения органами ТОС проектов нормативно–правовых актов муниципального образования. В то же время, в практической деятельности перечень форм взаимодействия ТОС и ОМСУ очень широк. К таким формам относятся: формирование совещательных органов по вопросам развития территорий муниципалитетов из членов ТОС при органах местного самоуправления; включение членов ТОС в состав общественных палат и общественных советов; рассмотрение ряда вопросов органами местного самоуправления только после получения отзывов и экспертных заключений органов ТОС; право выступления представителей органов ТОС на сессиях муниципальных представительных органов, и ряд других. Прецедент подобного закрепления форматов взаимодействия власти и институтов гражданского общества федеральным законодателем уже создан, например, Федеральным законом от 21.07.2014 N 212–ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[29]. Закрепление форм взаимодействия было бы важно по следующим причинам. Во–первых, это усилило бы ответственность органов местного самоуправления за качество взаимодействия с органами ТОС. В настоящее время «правила игры» устанавливают те же органы местного самоуправления, которые обязаны их выполнять. Во–вторых, ОМСУ не всегда верно сточки зрения права определяют формы своего взаимодействия с ТОС. В нормативных документах некоторых субъектов РФ и муниципальных образований

можно встретить норму об определении органами местного самоуправления и органами ТОС сферы совместной компетенции. Так, п. 3 ст. 16 Закона Брянской области от 18 октября 1999 № 58–З «О территориальном общественном самоуправлении в Брянской области» предусматривает норму: «Органы местного самоуправления могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами (выборными лицами) территориального общественного самоуправления по согласованию с ними»[30]. С таким подходом нельзя согласиться, поскольку ОМСУ и ТОС имеют различный характер и не могут иметь сферы совместной компетенции. Различный характер определен по критерию наличия – отсутствия властных полномочий. Они есть у ОМСУ и отсутствуют у ТОС.

Проведенное исследование динамики законодательства о ТОС в РФ позволяет понять, что его основной тенденцией была детализация норм, регулирующих основы ТОС, на федеральном уровне. Такую детализацию необходимо рассматривать как одну из гарантий территориального общественного самоуправления, поскольку органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не могли вводить собственные ограничивающие возможности ТОС нормы. В то же время, основы модели территориального общественного самоуправления были сформированы в середине 90–х годов, и с тех пор не пересматривались.

Можно выделить основные характеристики современной модели территориального общественного самоуправления. К таким характеристикам относится ориентация жителей и органов ТОС на реализацию собственных инициатив. При этом ТОС, как и органы местного самоуправления, при осуществлении этих инициатив действуют самостоятельно и под свою ответственность. Территориальное общественное самоуправление осуществляется людьми добровольно. ТОС в правовом смысле не являются частью системы местного самоуправления, то есть не подчинены каким–либо органам публичной власти. Государственное принуждение и гарантии не распространяются на органы ТОС, которые гарантированы законом от вмешательства извне. В следующих

параграфах выпускной квалификационной работы будет осуществлен анализ практики с точки зрения гарантий самостоятельности ТОС.

Подводя итоги исследованию закономерностей становления и основных характеристик российской модели ТОС, автор делает следующие выводы.

Современная российская модель территориального общественного самоуправления была сформирована в постсоветский период. В то же время, идея территориального общественного самоуправления имеет длительную историю, что было определено необходимостью решать локальные проблемы на локальном уровне сообществ с целью повышения эффективности управления.

Институционализация ТОС имеет предысторию, которую целесообразно разделить на два этапа. Первым таким этапом является организация самоуправления в таких территориальных единицах средневековых русских городов, как кварталы. Вторым – создание и функционирование общественных советов микрорайонов в период перестройки. Для советского периода реальное территориальное общественное самоуправление не было характерно, сохраняясь лишь в некоторых регионах, для которых была характерна развитая традиционная культура (сообщества кварталов – махалли в городах Средней Азии).

Основы современной российской модели территориального общественного самоуправления были сформированы в середине 90-х годов прошлого века. Главной тенденцией постсоветского периода была детализация норм, регулирующих основы ТОС, на федеральном уровне. Такую детализацию необходимо рассматривать как одну из гарантий территориального общественного самоуправления, поскольку органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не могли вводить собственные нормы, ограничивающие возможности ТОС.

Исследование позволило выявить основные черты современной модели ТОС. К ним относится ориентация жителей и органов ТОС на реализацию собственных инициатив. При этом ТОС при осуществлении таких инициатив действуют самостоятельно и под свою ответственность. Территориальное общественное

самоуправление осуществляется людьми добровольно. ТОС в правовом смысле не являются частью системы местного самоуправления или государственной власти.

2. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления городского округа Самара

2.1. Основные этапы становления и развития органов ТОС в г.о. Самара

Задачей данного параграфа является выделение этапов становления и развития органов территориального общественного самоуправления Самары.

Исследование этапов будет неполным без рассмотрения общественной самоорганизации населения Самары в период Российской империи, поскольку ряд государственных и общественных институтов современной России демонстрирует явную преемственность с той эпохой. Для Самары как динамично развивавшегося в период Российской империи торгового города территориальное общественное самоуправление было естественной формой решения вопросов жизнеобеспечения. Как пишет в своей диссертации А.А. Кузьмин, в XIX в. социально–экономическое развитие города Самара было модельным для значительной части губернских городов Поволжья. В то же время, органы городского самоуправления в Самаре были сформированы в числе первых в Российской империи и успели раньше других накопить значительный опыт решения вопросов местного значения. Самару необходимо признать наиболее динамично развивающимся губернским центром Поволжья второй половины XIX в. Этот фактор определил направления и высокий уровень активности деятельности органов городского самоуправления. Главным органом городского самоуправления в тот период была Самарская городская Дума[1], однако, решением локальных вопросов в масштабе квартала либо традиционно сложившегося района занимались неофициальные органы самоорганизации городского населения. Эти органы в Самаре не были официально оформлены, как и в других городах Российской империи. Дело в том, что города Империи имели единую централизованную систему управления. Это было определено главным образом небольшими территориальными масштабами городов того времени и относительно небольшой численностью населения. Центральные органы власти Империи не видели необходимости в организации внутригородского деления. Кроме того, члены ремесленных и купеческих органов самоорганизации

(гильдий, городских купеческих обществ), которые, как правило, проживали компактно, имели возможность решать вопросы благоустройства и другие территориальные вопросы в рамках деятельности этих организаций. В качестве примера можно привести факты мощения отдаленных от центра Самары улиц булыжником за счет жителей этих улиц. Так, именно указанным образом были замощены две улицы в новом в то время поселке Зубчаниновка. За счет городской казны мостили лишь центральные улицы Самары[34].

Таким образом, в имперский период истории Самары не сформировались сколько–нибудь многочисленные и активные органы территориального общественного самоуправления. Кроме того, преемственность между имперским и советским периодами отсутствует в результате Октябрьской революции 1917 года и последовавшей после нее Гражданской войны. Существовавшие в период Империи административные структуры управления были полностью ликвидированы в ходе создания новой системы власти, как и большинство органов общественной самодеятельности, например, купеческие городские собрания. Как пишет А.Н. Глебова, Октябрьская революция 1917 года утвердила принципиально иную модель государственного устройства, а именно – советы рабочих и крестьянских депутатов. Эта новая модель перечеркнула предыдущий опыт[34]. Земские и городские органы самоуправления действовали на той части территории Российской империи, где победила Советская власть, параллельно с советами очень недолгое время, лишь до осени 1918 года. После укрепления системы советов ранее существовавшие органы самоуправления были ликвидированы. В силу этого имперский период можно отнести лишь к предыстории формирования современных органов территориального общественного самоуправления в Самаре. До настоящего времени в РФ не сохранились какие–либо формы территориального общественного самоуправления, которые были бы созданы в имперский период. Более того, не удалось выявить даже общие модели того периода, с которыми можно проследить преемственность до настоящего времени.

Формирование ныне действующих органов ТОС в Самаре началось еще в советский период, во время реформ М.С. Горбачева во второй половине 80–х – начале 90–х годов XX в. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.09.1985 «Об утверждении Положения об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР» систематизировал нормативную базу территориального общественного самоуправления советского периода в условиях начинающихся реформ. Этот нормативный документ констатировал, что общественные сельские, уличные, квартальные комитеты в населенных пунктах РСФСР являются органами общественной самодеятельности населения. Термин самоуправление или местное самоуправление в тот период не использовался. Провозглашая самостоятельный характер общественной самодеятельности, Положение о квартальных комитетах все же подчеркивало их подчиненную роль по отношению к власти, поскольку в первой же статье указывалось, что органы общественной самодеятельности призваны активно содействовать Советам народных депутатов в широком привлечении граждан к участию в решении вопросов местного и общегосударственного значения[2]. Появление этого документа свидетельствовало о стремлении центральной власти более активно использовать потенциал общественной самодеятельности. Указ стимулировал формирование новых органов, переходных к территориальному общественному самоуправлению в России, в том числе в Самаре. Эти органы советской общественной самодеятельности не были в полной мере территориальным общественным самоуправлением, поскольку действовали в жесткой управленческой вертикали. Нормативные документы, регламентирующие их работу, подчеркивали их включенность в систему советских органов управления. В то же время, органы общественной самодеятельности советского периода создавали форму, которую в новых условиях можно было наполнить новым содержанием. Несколько позднее так и произошло. Как будет показано ниже, в Самаре в настоящее время действуют некоторые органы территориального общественного самоуправления, созданные еще в советский период.

Для населения такого большого города с централизованной системой управления, как Самара, стремление решать локальные вопросы самостоятельно вполне естественно, и в условиях перестройки такое стремление не встречало сопротивления власти. Первым советом территориального общественного самоуправления, получившим статус юридического лица, стал Совет микрорайона имени Юрия Гагарина. Он был образован по инициативе жителей 28.09.1990 г. и действует по настоящее время[3].

Нормативная основа территориального общественного самоуправления на муниципальном уровне в Самаре была создана в конце 1994 года с принятием Самарской городской Думой 29 декабря 1994 года решения № 31 «О Временном Положении «О территориальном общественном самоуправлении в г. Самаре». Данный нормативный акт был принят до принятия закона о местном самоуправлении 1995 года. Вероятно, этим объясняются некоторые концептуальные различия указанного закона и городского документа. Так, Временное Положение в п. 1.1 установило, что территориальное общественное самоуправление населения в городе Самаре является формой организации граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения на закрепленной территории.

Территориальное общественное самоуправление является частью системы местного самоуправления в г. Самаре[4]. В городском документе нет указания на то, что ТОС – это деятельность по реализации собственных инициатив населения. Как мы знаем, принятый в 1995 году Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» сделал акцент при нормативном закреплении ТОС именно на реализацию населением собственных инициатив. Подход самарских депутатов оказался более широким, поскольку формулировка «форма организации граждан для решения вопросов местного значения» предполагает не только реализацию собственных инициатив. Такая форма организации граждан может быть использована также, например, для осуществления деятельности, инициатором которой были не сами граждане, а органы государственной власти или местного самоуправления.

Временное Положение недвусмысленно включало ТОС в систему местного самоуправления города. Такое включение предполагает не просто взаимодействие с органами местного самоуправления, а возможность подчинения в рамках этой системы одних органов другим. Предположение о стремлении авторов Временного Положения встроить ТОС в систему местного самоуправления в качестве подчиненного уровня подтверждается тем, что этим документом (пункт 6.1) была предусмотрена возможность прекращения полномочий органа ТОС в случае неоднократного нарушения законодательства или нормативных актов органов местного самоуправления. Такое прекращение полномочий могло последовать по инициативе администрации района. Во Временном Положении не было указано, какой орган принимает решение о досрочном прекращении полномочий органа ТОС.

Временное Положение предоставляло органам ТОС значительные полномочия. Так, п. 7.5 установил, что решения органов ТОС, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на закрепленной за ТОС территории. Введение принципа обязательности решений было логично для схемы, которая включала органы ТОС в систему местного самоуправления. В то же время, такой подход не соответствует ныне действующей модели ТОС, основанной на принципе добровольности.

Наличие у органов ТОС значительных полномочий подтверждается анализом перечня их прав, предусмотренных Временном Положением. Среди прав, типичных для территориального общественного самоуправления, можно выделить некоторые выходящие за рамки стандарта. К ним относится, например, предусмотренное пунктом 7 право организовывать выборы и работу первичных органов самоуправления населения (домовых, уличных, квартальных комитетов). Отметим, что речь идет не о координации, а именно об организации работы, то есть об управлении домовыми, уличными и квартальными комитетами на территории ТОС.

Органы ТОС получили право принимать участие в разработке плана социально–экономического развития закрепленной территории, то есть были включены в качестве первичного звена в муниципальное планирование. Среди других для ТОС был предусмотрен целый спектр прав в области общественного контроля:

– Право осуществлять общественный контроль за соблюдением плана социально–экономического развития территории, подведомственной ТОС, включая план застройки территории.

– Осуществлять общественный контроль за эксплуатацией и ремонтом жилого фонда и благоустройством территории, путем участия в составлении плана работ дирекции эксплуатации зданий (ДЭЗ), являясь органом, с которым обязательно согласование акта приемки ДЕЗ работ, проводимых на территории, подведомственной ТОС.

– Осуществлять общественный контроль за эксплуатацией и ремонтом жилого фонда и благоустройством территории, за торговым и бытовым обслуживанием населения.

Довольно широки были также экономические права органов территориального общественного самоуправления, в том числе им было предоставлено право участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово–кредитных учреждений на акционерной или паевой основе; кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий и организаций для финансирования целевых социальных программ; организовывать иную экономическую деятельность, не запрещенную законодательством, с целью удовлетворения социально–экономических потребностей населения.

Временное Положение «О территориальном общественном самоуправлении в г. Самаре» утратило силу лишь в 2007 году. Это было неизбежно в связи с кардинальным обновлением законодательства о местном самоуправлении на федеральном уровне.

Можно констатировать, что Временное Положение «О территориальном общественном самоуправлении в г. Самаре» заложило в середине 90–х годов XX в.

основу для своеобразной самарской модели ТОС, в которой, с одной стороны, органам ТОС предоставлены широкие полномочия, а с другой – самостоятельность этих органов могла быть ограничена их включением в систему местного самоуправления. В первом десятилетии XXI в. многие нормы Временного Положения были изменены новым городским нормативным актом о ТОС.

Принятие Временного Положения в период, когда на федеральном уровне законодательное регулирование ТОС не было завершено, а на уровне Самарской области какие-либо нормативные документы отсутствовали, говорит об актуальности такого регулирования. Действительно, с рубежа 80-х – 90-х годов прошлого века в Самаре активно развивалось территориальное общественное самоуправление разного уровня. Коллегиальные избранные жителями органы самоорганизации взаимодействовали с властью, вовлекали граждан в решение локальных проблем в самых разных форматах и скоро стали важным элементом местного сообщества.

Систему территориального общественного самоуправления в Самаре с самого начала ее формирования составляли два уровня. Первым, низовым, является уровень советов многоквартирных домов (МКД) и квартальных комитетов (главным образом на территориях индивидуальной застройки). Вторым уровнем являются советы территориального общественного самоуправления, которые объединяют, как правило, более крупные территориальные массивы, например, микрорайоны. Важно подчеркнуть тесную взаимосвязь этих двух уровней ТОС. Так, актив советов ТОС принимал непосредственное участие в создании советов МКД, и до настоящего времени значительная часть членов советов ТОС состоит из председателей Советов МКД и квартальных комитетов.

В связи с принятием в 2003 году нового федерального закона о местном самоуправлении Дума городского округа Самара утвердила решение от 29 ноября 2007 г. N 501 «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Самара». Этот документ, действующие в настоящее время, определил начало нового этапа развития

территориального общественного самоуправления в городе. Более подробно данный нормативный акт будет рассмотрен в следующем параграфе.

Реформа жилищно–коммунального хозяйства стала в первом десятилетии нашего века одним из факторов реорганизации и развития системы ТОС в городе. В 2004 году был принят новый Жилищный Кодекс РФ[5], который инициировал создание новой модели управления жилищным фондом. Для выполнения функции управления многоквартирными домами были сформированы многочисленные домовые комитеты, несколько позже преобразованные в советы МКД. Новый Жилищный Кодекс создал новый порядок управления многоквартирными домами, а также придомовой и дворовой территорией. Если ранее ТОС мог руководствоваться в своей деятельности исключительно гражданской позицией людей, учредивших его и принимающих активное участие в решении вопросов местного значения, то в ходе жилищно–коммунальной реформы полномочия по решению многих вопросов были переданы советам МКД. Решение вопросов, связанных с домами и придомовой территорией, стало оформляться протоколами общих собраний жильцов МКД. Фактически, в ведении территориального общественного самоуправления в форме советов ТОС сохранилась лишь земля между домами, не относящаяся к придомовым территориям. Возникла ситуация, в которой существенно возросла вероятность конфликта интересов отдельных инициативных граждан, советов МКД, советов ТОС. Эти изменения потребовали нового подхода к деятельности территориального общественного самоуправления.

Рассмотрим этот новый подход на конкретном примере одного из ТОС Самары – «Мичуринского» Ленинского района.

Источниковую базу исследования составили внутренние документы этого ТОС (протоколы, тексты выступлений) и его локальные нормативные акты. Их изучение показало, что перед этим ТОС в ходе общероссийской реформы ЖКХ возникла задача привлечь к работе ТОС все СМКД, находящиеся на территории. Без этого было невозможно обеспечить представительность выдвигаемых ТОС инициатив и юридическую чистоту принимаемых решений.

Новая схема управления многоквартирными домами требовала наличия советов МКД, председателей МКД. Их нужно было выбирать, и организатором выборных процедур стал ТОС. Социальная активность жителей была низкой, поэтому без организующей роли ТОС выборы могли вообще не состояться. Однако, на территории Мичуринского ТОС в каждом доме были избраны совет МКД и его председатель.

В ходе формирования новой структуры территориального общественного самоуправления были выявлены некоторые пробелы федерального законодательства. Так п. 1 ст. 161 (1) ЖК РФ установил, что регистрация совета МКД в органах местного самоуправления или иных органов не осуществляется. Это открывало возможность для массовых манипуляций. В ТОС «Мичуринский» советы МКД приняли решение оформленные надлежащим образом протоколы собраний по выборам советов регистрировать в ТОС в уведомительном порядке.

В связи с появлением СМКД было важно выработать алгоритмы взаимодействия ТОС с вновь появившейся структурой СМКД, тем более что цели и задачи у этих общественных структур практически совпадают. Кроме того, в органы ТОС и СМКД входят одни и те же люди – лидеры общественного мнения, которых выдвинули жители на собраниях МКД. Было принято решение создать при ТОС коллегию председателей СМКД, в которую вошли все председатели СМКД. Коллегия стала инструментом взаимодействия ТОС и актива. Это решение было принято в июле 2011 г. на общем собрании председателей СМКД, проведенном по инициативе ТОС. Форму «коллегии» предложили сами участники в силу того, что это название ассоциировалось со словом коллеги, то есть партнеры по общей деятельности. Коллегию возглавляет председатель, избранный из числа членов коллегии. Было разработано положение о коллегии СМКД (приложение), в котором предусматривалась ее работа по направлениям:

- Юридическая помощь.
- Взаимодействие с управляющей компанией.
- Предоставление методической помощи при проведении капитального и текущего ремонтов МКД.

- Проектная деятельность по благоустройству территории.
- Организация праздников и дворовых мероприятий.

Каждое направление формировалось с учетом профессиональной подготовки, пожелания и возможностей самих председателей СМКД. Руководитель направления выбирался, исходя из его профессиональной подготовки.

В результате, наряду с уже существовавшими ранее квартальными комитетами, советы МКД создали массовую основу ТОС в Самаре. Двухуровневая система территориального общественного самоуправления создает условия для широкого охвата жителей с целью информировать о важных аспектах обеспечения жизнедеятельности, мотивировать их для вовлечения в решение городских проблем, осуществление целевых программ. Важно подчеркнуть, что двухуровневая система создает условия для эффективной координации советов МКД и кварталов. Органы ТОС второго уровня, а именно советы ТОС, фактически выполняют функцию координации деятельности советов МКД и кварталов. Такая координация осуществляется как в рамках реализации инициатив по решению вопросов местного значения, так и при организации общегородских мероприятий. Во втором случае инициатором координации выступают, как правило, органы городского самоуправления и их территориальные представительства в районах Самары.

Подводя итоги изучению основных этапов становления и развития органов ТОС Самары, автор выпускной квалификационной работы делает следующие выводы.

Имперский период можно отнести лишь к предыстории формирования современных органов территориального общественного самоуправления в Самаре. До настоящего времени в Самаре и в РФ в целом не сохранились какие-либо формы территориального общественного самоуправления, которые были бы созданы в имперский период. Не удалось выявить даже самые общие модели территориальной самоорганизации населения того периода, с которыми можно проследить преемственность до настоящего времени.

Органы советской общественной территориальной самодеятельности не были в полной мере территориальным общественным самоуправлением, поскольку действовали в жесткой управленческой вертикали и были на практике лишены самостоятельности. Нормативные документы, регламентирующие их работу, подчеркивали их включенность в систему советских органов управления. В то же время, органы общественной самодеятельности советского периода создавали форму, которую в новых условиях можно было наполнить новым содержанием.

Формирование ныне действующих органов ТОС в Самаре началось во второй половине 80–х – начале 90–х годов XX в., в период реформ, получивших собирательное название «перестройки». Нормативная основа территориального общественного самоуправления на муниципальном уровне в Самаре была создана в конце 1994 года с принятием Самарской городской Думой 29 декабря 1994 года решения № 31 «О Временном Положении «О территориальном общественном самоуправлении в г. Самаре». Именно в середине 90–х годов XX в. была заложена основа для своеобразной самарской модели ТОС, в которой, с одной стороны, органам ТОС предоставлены широкие полномочия, а с другой – самостоятельность этих органов могла быть ограничена их включением в систему местного самоуправления.

Систему территориального общественного самоуправления в Самаре с самого начала ее формирования составляли два уровня. Первым, низовым, является уровень советов многоквартирных домов (МКД) и квартальных комитетов на территориях индивидуальной застройки. Вторым уровнем являются советы территориального общественного самоуправления, которые объединяют, как правило, более крупные территориальные массивы, например, микрорайоны.

Новый этап развития системы ТОС в Самаре определили принятие в 2003 году нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и нового Жилищного Кодекса в 2004 году. Сформированные на этом этапе советы многоквартирных домов создали массовую основу территориального общественного самоуправления в Самаре. Двухуровневая система территориального общественного самоуправления создает

условия для широкого охвата жителей с целью информировать о важных аспектах обеспечения жизнедеятельности, мотивировать их для вовлечения в решение городских проблем, осуществление целевых программ.

2.2. Современное состояние, проблемы и перспективы развития ТОС в г.о. Самара

Задачей данного параграфа выпускной квалификационной работы является определение основных характеристик нынешнего состояния, проблем и перспектив развития территориального общественного самоуправления в Самаре.

Как было показано выше, в городском округе Самара сформировалась двухуровневая широкая система ТОС. Ее нынешнее состояние определяется такими параметрами, как количество ТОС в городе и среднее количество проживающих на территории одного ТОС людей, активность ТОС в практической деятельности и муниципальная нормативная база функционирования ТОС. Количественный параметр характеризует востребованность и распространенность территориального общественного самоуправления, активность – его социальную полезность. Качество нормативной базы определяет возможности и ограничения деятельности ТОС.

Для оценки количественного параметра территориального общественного самоуправления в Самаре можно использовать данные государственной регистрации. В настоящее время в Самаре зарегистрировано 76 советов территориального общественного самоуправления. Подавляющее большинство из них, а именно 71, по сведениям ведомственного реестра Минюста РФ, зарегистрированы в качестве юридических лиц. По информации в группе территориального общественного самоуправления социальной сети ВКонтакте, в Самаре зарегистрировано 74 ТОС[6]. Различие между двумя источниками незначительно и может быть вызвано отличиями в методологии оценки завершенности регистрации органа ТОС. Такие количественные параметры необходимо оценить как приемлемые для города с населением 1 172 348 человек

[7]. В среднем на территории одного ТОС в Самаре проживают примерно 15 500 человек. Для сравнения – в Перми среднее количество жителей одном ТОС составляет около 8 000 человек [8] при сопоставимой с Самарой численности населения города 1 048 005 человек [9]. В то же время, в станице Удобной Краснодарского края численность жителей на территории одного ТОС – от 48 до 819 человек [10]. Можно сделать вывод о том, что общего для всех ТОС норматива оптимальной численности не существует. Количество жителей определяется целым рядом естественных факторов. К ним относится, например, наличие отдельных небольших поселений в границах муниципальных образований (поселки, хутора и т.д.). В границах таких поселений создаются ТОС небольшой численности жителей, но они часто оказываются вполне дееспособными. Среди этих естественных факторов есть также субъективные. Например, осознание людьми своей причастности к исторически сформировавшемуся локальному сообществу (кварталу, району) в поселении. Чрезмерно большие по численности ТОС, созданные не формально, а ведущие уставную деятельность, не смогут удовлетворить потребности жителей и с высокой вероятностью будут реорганизованы. Однако, большая часть ТОС городского округа Самара работает уже длительное время. Следовательно, количественные параметры этих объединений в целом удовлетворяют жителей.

Активность самарских ТОС проявляется как в их текущей деятельности по решению локальных проблем, так и в массовых резонансных акциях и мероприятиях. Большой общественный резонанс имеет деятельность по оказанию социальной помощи. По информации из открытых общедоступных источников, органы и активисты ТОС предоставляют людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, следующие виды помощи:

- Доставка бесплатных продуктов питания.
- Услуги по покупке продуктов и других товаров за средства человека, например, в случае ограниченной мобильности этого человека.
- Юридические услуги и организационная помощь в защите прав и законных интересов.

– Психологическая поддержка, например, регулярное общение, организация празднования важных событий из жизни человека.

Для получения необходимых в целях социальной поддержки ресурсов ТОС организуют благотворительные акции по сбору средств, а также сбору и распределению бывших в употреблении вещей, главным образом одежды.

По направлению организации досуга и просвещения населения организовываются концерты и экскурсии, другие мероприятия.

По направлению улучшения качества среды проживания органы территориального общественного самоуправления участвуют на своей территории в осуществлении общегородских программ, в том числе «Самара–зеленый город», «Самара–чистый город», «Благоустроенный двор» и других.

Достаточно активно реализуется также контрольная функция городских ТОС. Совместно с территориальными подразделениями городских организаций жилищно–коммунального хозяйства органы управления и активисты ТОС проводят рейды по контролю за санитарным состоянием территорий и качеством ремонтных работ.

Среди массовых акций и мероприятий, для которых характерна высокая активность ТОС, необходимо отметить сезонные субботники (весенние и осенние), месячники по благоустройству территории, ежегодный городской смотр–конкурс по озеленению.

Таким образом, для ТОС Самары характерна достаточно активная деятельность по решению локальных проблем, в том числе по направлениям повышения качества среды проживания, контроля за решением вопросов местного значения, социальной поддержки, организации досуга и просвещения населения. Практика работы системы ТОС Самары полностью отвечает их основной концепции, выраженной известным экспертом в этой сфере, доктором политических наук Е.С. Шоминой: «Ключевыми характеристиками такого явления, как ТОС являются: соседство, самоуправление и самоорганизация»[11].

Главным нормативным документом, определяющим деятельность органов ТОС в Самаре, является Положение «О порядке организации и осуществления

территориального общественного самоуправления в городском округе Самара» [12], утвержденное решением Думы городского округа Самара № 501 от 29.11.2007 г. Этим же решением было утверждено Положение «О порядке регистрации устава территориального общественного самоуправления в городском округе Самара» [13].

Принятие этих ныне действующих документов было вызвано существенными изменениями федерального законодательства о местном самоуправлении в первом пятилетии нашего века, в том числе норм о территориальном общественном самоуправлении, а также необходимостью учесть в нормативных актах опыт, накопленный ТОС Самары за полтора десятилетия существования в городе современного территориального общественного самоуправления.

В Положении «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Самара» терминология, в частности, определение ТОС, приведено в соответствие с действующим законодательством РФ. Этот документ определил задачи ТОС, то есть фактически направления деятельности территориального общественного самоуправления, следующим образом:

- организация участия населения в решении вопросов местного значения;
- изучение потребностей жителей;
- оказание содействия правоохранительным органам в охране правопорядка;
- участие в организации и проведении культурно–массовых и спортивных мероприятий, а также досуга людей;
- участие в разработке предложений по развитию территорий ТОС;
- участие в организации работы с детьми, подростками, неблагополучными семьями;
- иные задачи и направления деятельности в соответствии с уставом ТОС.

Большая часть позиций этого перечня стандарта для ТОС и учитывает фактически выполняемую органами территориального общественного

самоуправления работу. Особое внимание нужно обратить на широкую формулировку последнего пункта в данном перечне. Фактически, инициаторам создания ТОС были предоставлены широкие возможности самостоятельно определять задачи и направления своей деятельности.

Порядок создания ТОС в Самаре не содержит непреодолимых административных барьеров. Минимальная численность членов инициативной группы – 10 человек, что вполне реализуемо на практике. При численности населения предполагаемого ТОС менее 300 человек данный ТОС учреждается общим собранием, при численности более 300 человек – конференцией жителей. Как показывает практика, эти нормы вполне выполнимы.

Важно отметить, что Положение «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Самара» определило исключительные полномочия собрания (конференции) граждан. Выше уже было сказано о дискуссионном характере этого вопроса – ТОС являются формой самостоятельной деятельности граждан, и только сами граждане вправе определять, какие вопросы необходимо отнести к исключительной компетенции собрания или конференции. В данном случае Дума городского округа Самара определила исключительную компетенцию, отнеся к ней не только установление структуры и принятие устава ТОС, но также утверждение основных направлений деятельности ТОС.

Таким образом, современная муниципальная нормативная основа деятельности ТОС в Самаре сформирована в рамках концепции, сформировавшейся в середине 90-х годов прошлого века. Эта концепция предполагает достаточно широкие полномочия территориального общественного самоуправления и в то же время оставляет возможности для активного влияния на систему ТОС органов местного самоуправления.

Современное состояние ТОС в Самаре также характеризует уровень взаимодействия с ними партнеров из органов местного самоуправления города. Развитая систем ТОС потребовала от органов местного самоуправления Самары активизации взаимодействия с ними. Была выстроена система взаимодействия на

двух уровнях: города в целом и входящих в Самару внутригородских районов. На уровне города взаимодействие осуществляется несколькими подразделениями администрации города. Основным партнером ТОС во взаимодействии выступает Управление по взаимодействию с социально ориентированными некоммерческими организациями и национальными центрами Департамента общественных и внешних связей. В ходе взаимодействия органы городского самоуправления действуют в рамках программного подхода, ориентируясь на достижение целей различных программ развития Самары.

На основе изучения находящихся в открытом доступе отчетов органов местного самоуправления Самары можно выделить основные направления взаимодействия этих органов с территориальным общественным самоуправлением:

- Согласование деятельности ТОС с целями и задачами программ развития Самары.

- Разработка мер поддержки ТОС.

- Контроль за использованием финансовых и иных ресурсов, предоставляемых органам ТОС органами местного самоуправления.

В середине второго десятилетия нашего века в Самаре была изменена система органов местного самоуправления в рамках тех возможностей, которые предлагало федеральное законодательство. Внутригородские районы стали муниципальными образованиями со своим депутатским корпусом. Эти изменения оказали существенное влияние на систему ТОС Самары. Территориальное общественное самоуправление по своим функциям ориентировано на решение локальных проблем, что создает объективную общность интересов органов ТОС с органами местного самоуправления внутригородских районов. В структуре администраций внутригородских районов еще до того, как они стали муниципальными образованиями, действовали специальные отделы, которые, как правило, называются отделами по работе с населением и общественными объединениями граждан. Такие отделы существуют и в настоящее время в 8 внутригородских районах из 9, за исключением Октябрьского. Несмотря на отсутствие такого отдела в Октябрьском районе, сотрудники его администрации

также осуществляют взаимодействие с ТОС. Взаимодействию ТОС с органами управления внутригородскими районами способствует то, что границы ТОС не пересекают границы районов.

Главным фактором, повлиявшим на современную систему ТОС Самары, стало создание общественных советов микрорайонов (ОСМ). Муниципальная нормативная основа ОСМ появилась с принятием Думой городского округа Самара решения от 29.10.2015 г. № 15 «Об утверждении Положения «О деятельности общественных советов микрорайонов на территории городского округа Самара»[14]. Формирование ОСМ активизировалось после принятия новой редакции данного Положения. Дума г.о. Самара приняла решение от 30 марта 2017 года N 192 «О внесении изменений в решение Думы городского округа Самара от 29.10.2015 г. № 15 «Об утверждении Положения «О деятельности Общественных советов микрорайонов городского округа Самара»[15].

Городская Дума Самары определила статус ОСМ как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Целью их создания была провозглашена организация взаимодействия жителей Самары, организаций различных форм с органами местного самоуправления города, органами местного самоуправления внутригородских районов Самары и учет мнения жителей при решении наиболее важных вопросов развития территорий.

Из текста документа очевидно, что городские депутаты, принявшие решение, и авторы этого документа рассматривали ОСМ через призму интересов внутригородских районов, ставших муниципальными образованиями. Чрезвычайно важно, что именно органам самоуправления районов были отданы полномочия определять количество общественных советов микрорайонов и порядок их формирования. В соответствии с городским Положением, ОСМ могли создаваться в любых масштабах, начиная от одного многоквартирного дома, при условии выполнения требования соблюдения границ района.

Направления деятельности ОСМ, закрепленные Положением «О деятельности общественных советов микрорайонов на территории городского округа Самара», в основном совпадали с направлениями деятельности ТОС. В то

же время, для ОСМ были предусмотрены некоторые функции, которые совсем отсутствовали или не встречались массово в уставах ТОС. Среди них:

- Оказание содействия в формировании согласованной позиции жителей по концепции развития территории.

- Организация ведения статистического и аналитического учета актуальных вопросов и предложений жителей.

- Оказание содействия органам местного самоуправления в проведении общественных и публичных слушаний в соответствии с сформированной тематикой.

Названные выше функции демонстрируют главное отличие ОСМ от ТОС. Общественные советы микрорайонов являются совещательными структурами при органах местного самоуправления районов и в силу этого не являются самостоятельными в своей деятельности.

На этапе создания 355 ОСМ выяснилось, что «границы деятельности общественного совета совпадают с территорией избирательного округа районного депутата. Это предполагает непременно их взаимодействие в решении возникающих проблем»[16]. Это свидетельствует о наличии политических электоральных мотивов создания ОСМ.

Управляющие микрорайонов получают заработную плату в качестве сотрудников районных администраций, что потребовало значительных дополнительных расходов, ориентировочно 200 миллионов рублей в год. В связи с этими расходами, была сокращена финансовая поддержка деятельности органов территориального общественного самоуправления в форме субсидий. Такая поддержка осуществлялась на основании постановлений администрации Самары о порядке определения объема и предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, осуществляющим территориальное общественное самоуправление на территории городского округа Самара[17].

Можно уверенно говорить о том, что ОСМ стали конкурентами ТОС в части распределения бюджетных ресурсов. Еще одним направлением конкуренции стало

кадровое. Некоторые руководители советов ТОС и МКД получили должности управляющих микрорайонов. Это, во-первых, заняло значительную часть их времени. Они уже не могли в полной мере на общественных началах выполнять свои функции в советах ТОС и МКД. Во-вторых, возникла ситуация конфликта интересов. Председатели ТОС и МКД в качестве сотрудников местных администраций объективно представляют не интересы населения, а интересы органов местного самоуправления. Не все руководители структур территориального общественного самоуправления смогли решить эту проблему в пользу общественных интересов. Это противоречия привели к оттоку кадров ТОС и ослабили экспертный и организационный потенциал системы территориального общественного самоуправления в городе.

Таким образом, создание общественных советов микрорайонов как совещательных структур при органах власти объективно ослабило систему территориального общественного самоуправления в городе, создав острую конкуренцию между ТОС и ОСМ за бюджетные финансы и конфликт интересов у многих руководителей ОСМ.

Несмотря на названные выше проблемы, система ТОС Самары имеет в целом позитивные перспективы развития. Основными факторами этой позитивной перспективы являются:

- Наличие многочисленных активных ТОС, имеющих опыт и традиции социально полезной деятельности по решению вопросов местного значения.
- Наличие запроса на деятельность ТОС со стороны жителей соответствующих территорий.
- Наличие нормативного регулирования ТОС, не содержащего значительных ограничений и административных барьеров.

Подводя итоги исследования основных характеристик нынешнего состояния, проблем и перспектив развития территориального общественного самоуправления в Самаре, автор делает следующие выводы.

Современное состояние системы ТОС Самары определяется такими основными параметрами, как количество ТОС в городе и среднее количество

проживающих на территории одного ТОС людей, активность ТОС в практической деятельности и муниципальная нормативная база функционирования ТОС. Количественный параметр характеризует востребованность и распространенность территориального общественного самоуправления, активность – его социальную полезность. Качество нормативной базы определяет возможности и ограничения деятельности ТОС.

Для ТОС Самары характерны для ТОС Самары характерны достаточные количественные показатели (более 70 действующих ТОС, среднее количество жителей в одном ТОС – несколько более 15 000 человек), активная деятельность по решению локальных проблем, в том числе по направлениям повышения качества среды проживания, контроля за решением вопросов местного значения, социальной поддержки, организации досуга и просвещения населения.

Создание в период с 2015 года системы общественных советов микрорайонов стало проблемой для системы ТОС, поскольку возникла ситуация конкуренции между ОСМ и ТОС за муниципальные финансовые ресурсы и конфликт интересов у представителей ТОС, которые стали сотрудниками ОСМ. Дальнейшее развитие ТОС требует разрешения этой конфликтной ситуации.

Система ТОС Самары имеет в целом позитивные перспективы развития. Основными факторами этой позитивной перспективы являются наличие многочисленных активных ТОС, имеющих опыт и традиции социально полезной деятельности по решению вопросов местного значения; наличие запроса на деятельность ТОС со стороны жителей соответствующих территорий; наличие нормативного регулирования ТОС, не содержащего значительных ограничений и административных барьеров.

ТОС самостоятельно взаимодействуют с жителями в реализации уставных целей непосредственно, вовлекая их в различные мероприятия, и опосредованно через председателей Советов МКД/квартирных комитетов (в создании которых ТОС принимали непосредственное участие, основной состав советов ТОС состоит именно из председателей Советов МКД и квартирных комитетов). Такая практика в г.о. Самара существует с 2009 г., когда были сформированы в целях реализации

реформы ЖКХ домовые комитеты, позже преобразованные в Советы МКД. Она обеспечивает максимальный охват жителей городского округа при информировании по вопросам местного значения, городским программам и проектам, по проблемам ЖКХ и др., при вовлечении жителей в решение городских проблем и реализацию городских программ. При этом ТОС фактически выполняют функции координаторов председателей Советов МКД не только как членов советов ТОС, но и в рамках различных специально организуемых информационных, консультационных и образовательных встреч; при организации общегородских мероприятий.

При организации мероприятий к памятным датам и праздникам ТОС сотрудничают с коммерческими структурами на своих территориях, привлекая от них благотворительную помощь в натуральном и/или финансовом выражении для подарков ветеранам, призов и пр., сотрудничают с государственными и муниципальными учреждениями – используя их помещения и другие материальные ресурсы, привлекая творческие коллективы и добровольцев.

Поскольку границы ТОС, установленные НПА городского округа, согласованы с границами внутригородских районов, взаимодействие каждого ТОС с администрацией конкретного района обеспечивает максимально возможный учет и согласование интересов граждан и ОМСУ, вовлечение граждан в решение вопросов местного значения не только городского округа, но и внутригородских районов через деятельность ТОС.

Таким образом, на уровне городского округа сформирована система территориального общественного самоуправления, соответствующая требованиям законодательства РФ, дальнейшему развитию которой в настоящее время на федеральном уровне придается большое значение. Эта система обеспечивает взаимодействие ОМСУ городского округа с большинством жителей города и позволяет учитывать интересы внутригородских районов в деятельности ТОС.

Заключение

Выполненное автором исследование позволяет сделать вывод о необходимости продолжения изучения различных аспектов территориального общественного самоуправления на примере Самары.

Сущность территориального общественного самоуправления тесно связана с понятием добровольности. Жители территории в границах ТОС добровольно вырабатывают пути решения местных проблем и так же добровольно исполняют принятые решения. Решения органов управления ТОС не подкреплены силой государственного принуждения. Однако, на локальном уровне местного сообщества нет необходимости в таком принуждении. Исходя из сути демократии как института, ее существование не может базироваться лишь на принуждении. Для функционирования демократии необходимо публичное пространство добровольной самоорганизации населения, и данную функцию в территориальном аспекте выполняет территориальное общественное самоуправление.

Современная российская модель территориального общественного самоуправления была сформирована в постсоветский период. В то же время, идея территориального общественного самоуправления имеет длительную историю, что было определено необходимостью решать локальные проблемы на локальном уровне сообществ с целью повышения эффективности управления.

Институционализация ТОС имеет предысторию, которую целесообразно разделить на два этапа. Первым таким этапом является организация самоуправления в таких территориальных единицах средневековых русских городов, как кварталы. Вторым – создание и функционирование общественных советов микрорайонов в период перестройки. Для советского периода реальное территориальное общественное самоуправление не было характерно, сохраняясь лишь в некоторых регионах, для которых была характерна развитая традиционная культура (сообщества кварталов – махалли в городах Средней Азии).

Основы современной российской модели территориального общественного самоуправления были сформированы в середине 90-х годов прошлого века.

Главной тенденцией постсоветского периода была детализация норм, регулирующих основы ТОС, на федеральном уровне. Такую детализацию необходимо рассматривать как одну из гарантий территориального общественного самоуправления, поскольку органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не могли вводить собственные нормы, ограничивающие возможности ТОС.

Исследование позволило выявить основные черты современной модели ТОС. К ним относится ориентация жителей и органов ТОС на реализацию собственных инициатив. При этом ТОС при осуществлении таких инициатив действуют самостоятельно и под свою ответственность. Территориальное общественное самоуправление осуществляется людьми добровольно. ТОС в правовом смысле не являются частью системы местного самоуправления или государственной власти.

Имперский период можно отнести лишь к предыстории формирования современных органов территориального общественного самоуправления в Самаре. До настоящего времени в Самаре и в РФ в целом не сохранились какие-либо формы территориального общественного самоуправления, которые были бы созданы в имперский период. Не удалось выявить даже самые общие модели территориальной самоорганизации населения того периода, с которыми можно проследить преемственность до настоящего времени.

Органы советской общественной территориальной самодеятельности не были в полной мере территориальным общественным самоуправлением, поскольку действовали в жесткой управленческой вертикали и были на практике лишены самостоятельности. Нормативные документы, регламентирующие их работу, подчеркивали их включенность в систему советских органов управления. В то же время, органы общественной самодеятельности советского периода создавали форму, которую в новых условиях можно было наполнить новым содержанием.

Систему территориального общественного самоуправления в Самаре с самого начала ее формирования составляли два уровня. Первым, низовым, является уровень советов многоквартирных домов (МКД) и квартальных комитетов на территориях индивидуальной застройки. Вторым уровнем являются советы

территориального общественного самоуправления, которые объединяют, как правило, более крупные территориальные массивы, например, микрорайоны.

Новый этап развития системы ТОС в Самаре определили принятие в 2003 году нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и нового Жилищного Кодекса в 2004 году. Сформированные на этом этапе советы многоквартирных домов создали массовую основу территориального общественного самоуправления в Самаре. Двухуровневая система территориального общественного самоуправления создает условия для широкого охвата жителей с целью информировать о важных аспектах обеспечения жизнедеятельности, мотивировать их для вовлечения в решение городских проблем, осуществление целевых программ.

Современное состояние системы ТОС Самары определяется такими основными параметрами, как количество ТОС в городе и среднее количество проживающих на территории одного ТОС людей, активность ТОС в практической деятельности и муниципальная нормативная база функционирования ТОС.

Для ТОС Самары характерны для ТОС Самары характерны достаточные количественные показатели (более 70 действующих ТОС, среднее количество жителей в одном ТОС – несколько более 15 000 человек), активная деятельность по решению локальных проблем, в том числе по направлениям повышения качества среды проживания, контроля за решением вопросов местного значения, социальной поддержки, организации досуга и просвещения населения.

Система ТОС Самары имеет в целом позитивные перспективы развития. Основными факторами этой позитивной перспективы являются наличие многочисленных активных ТОС, имеющих опыт и традиции социально полезной деятельности по решению вопросов местного значения; наличие запроса на деятельность ТОС со стороны жителей соответствующих территорий; наличие нормативного регулирования ТОС, не содержащего значительных ограничений и административных барьеров.

Список использованной литературы

Нормативно–правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ // Российская газета. – 1993. - №23; 2008. - № 267.

2. Жилищный кодекс Российской Федерации, от 29 декабря 2004 № 188–ФЗ (ред. от 03 апреля 2018) // СПС «КонсультантПлюс».

3. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131–ФЗ (ред. от 18 апреля 2018) // СПС «КонсультантПлюс».

4. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (последняя редакция): Федеральный закон от 21 июля 2014 № 212–ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

5. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154–ФЗ (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Положение «О порядке регистрации устава территориального общественного самоуправления в городском округе Самара», утверждено решением Думы городского округа Самара от 29 ноября 2007 г. № 501 «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Самара» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Положение «О деятельности общественных советов микрорайонов на территории городского округа Самара», утверждено решением Думы городского округа Самара от 29.10.2015 г. № 15 «Об утверждении Положения «О деятельности общественных советов микрорайонов на территории городского округа Самара» // СПС «КонсультантПлюс».

8. Положение «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Самара»,

утверждено решением Думы городского округа Самара от 29 ноября 2007 г. № 501 «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городском округе Самара» // СПС «КонсультантПлюс».

9. Решение Думы городского округа Самара от 30 марта 2017 года N 192 «О внесении изменений в решение Думы городского округа Самара от 29 октября 2015 г. № 15 «Об утверждении Положения «О деятельности Общественных советов микрорайонов городского округа Самара» /// СПС «КонсультантПлюс».

10. Решение Самарской городской Думы от 29 декабря 1994 года № 31 «О Временном Положении «О территориальном общественном самоуправлении в г. Самаре» // Электронный фонд правовой и научно–технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/945002120>.

11. Постановление администрации городского округа Самара от 31 декабря 2013 года № 1932 «О предоставлении субсидий за счет средств бюджета городского округа Самара некоммерческим организациям, не являющимся муниципальными учреждениями, осуществляющим социально значимую деятельность на территории городского округа Самара» (с изменениями на 28 апреля 2016 года) /// СПС «КонсультантПлюс».

Литература

12. Абашин С. Советская власть и узбекская махалля // Неприкосновенный запас. – 2011. № 4 (78). С. 95 – 110.

13. Артамонова Л. М. Городское самоуправление уездной Самары в первой половине 19 в. // Самарский земский сборник: сб. науч. ст. Самара: Самарский ун–т, 1995. С. 8 – 11.

14. Баженова О.И. К проблеме правового регулирования территориального общественного самоуправления // Местное право. – 2015. № 5. С. 77 – 104.

15. Брянский А.Ф. Понятие общественной организации и содержание права граждан на объединение // Советское государство и право. – 1963. № 9.

16. Булах Е.В. особенности функционирования института территориального общественного самоуправления в система местного самоуправления // Вестник ЧитГУ. – 2007. № 3 (44). С. 26 – 31.

17. Власов Ю. Добровольные общества как форма советской демократии (общества и союзы, не преследующие целей извлечения прибыли) // Советское строительство. – 1929. № 4.

18. Гаврилова И. Н. Становление местного управления в России: проблемы межсекторного взаимодействия // Местное самоуправление в контексте социального партнерства: сборник статей. М., 2004. С. 3 – 19.

19. Глебова А.Н. К вопросу о существовании института местного самоуправления в советский период // Universum. Общественные науки. Электронный научный журнал. – 2015. № 4 (14). – URL: <http://7universum.com/ru/social/archive/item/2102>. 12.05.2018

20. Горячев И.Н. Развитие территориального общественного самоуправления как института гражданского общества (региональный аспект). Дис. ... кад. соц. наук. Пенза. Пензенский государственный университет, 2011.

21. Гузий А.Е. Территориальное общественное самоуправление и его полномочия (на примере городов Сибирского федерального округа) // Вестник Омской юридической академии. – 2016. № 1 (30). С. 10 – 14.

22. Гусева М.А. Становление муниципального самоуправления в средневековых английских городах в XIV – XV веках: структура и функции. Автореф. дис. канд. ист. наук. Иваново. 2005.

23. Ерофеев В., Борсуков А. Благоустройство в прошлые века. Как мостились и асфальтировались улицы Самары в царское и советское время. 18.01.2018 // Волжская коммуна. – URL: <http://www.vkonline.ru/content/view/194793/blagoustrojstvo-v-proshlye-veka> (дата обращения: 09.06.2018).

24. Желтухова Н. А. Право на территориальное общественное самоуправление: сущность, значение и проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. № 5. С. 16 – 17.
25. Козлов Ю.М. Самодеятельные организации населения. М., 1962.
26. Конев А.К., Гибричидзе Б.И. Уличные (квартальные) комитеты. М., 1965.
27. Кропоткин П.А. Взаимопомощь как фактор эволюции. М., НИЦ «Луч». 2011. С. 143 – 144.
28. Кузьмин А.А. Городское самоуправление Самары 1851–1892 гг. Дисс. ... канд. ист. наук. М., Российская академия государственной службы. 2003.
29. Литовкин В.Н., Балезин В.П. Общественные домовые комитеты. М., 1962.
30. Матвеев М.Н. Власть и общество в системе местных советов народных депутатов Поволжья в 70–е – начале 90–х годов XX в. // Поволжье. Вып. 12. С. 165 – 174.
31. Мельникова М.В. Средневековый город как гражданская общность // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2011. № 2 (16). С. 187 – 190.
32. Мерсиянова М. И. Территориальное общественное самоуправление в российских городах // Территориальное общественное самоуправление. Новосибирск, 2004. Вып. 5. С. 66 – 75.
33. МО город Пермь «Территориальное общественное самоуправление, как институт самоорганизации граждан в решении вопросов местного значения». 01.12.2014 // Ассоциация «Совет муниципальных образований Ставропольского края». – URL: <http://www.smosk.ru>.
34. Мовчановский Б.Ф. Общества, союзы и собрания. М., 1923.
35. Попов А.А., Алексеёнок А.А., Мельникова Р.И. Теоретические подходы к изучению феномена общественных организаций в системе местного самоуправления: российский опыт // Социология и жизнь. – 2013. № 4. С. 54 – 60.

36. Прокопченко И.П. Общественные организации в жилищно-коммунальном хозяйстве. М., 1966.

37. Скобеев Н.Л., Былыгин Р.В. Совет территориального общественного самоуправления микрорайона имени Ю. Гагарина Железнодорожного района г. Самары. Краткое описание истории становления и деятельности Совета территориального общественного самоуправления микрорайона им. Ю. Гагарина // Территориальное общественное самоуправление: опыт деятельности. Сборник материалов. – URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/mun11/9.htm>.

38. Стам С. М. Некоторые актуальные вопросы изучения истории средневекового города // Средневековый город. Саратов. 1981. Вып. 6. С. 3 – 19.

39. Шомина Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления // Территориальное общественное самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России. М., Фонд «Устойчивое развитие». 2014. С. 2 – 6.

40. Щиглик А.И. Добровольные общества при социализме. М., 1976.

41. Ямпольская Ц.А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно–правовые аспекты. М., 1972.

Интернет–ресурсы

42. О Самаре // Администрация городского округа Самара – сайт для активных горожан. – URL: <http://samadm.ru/about> (дата обращения: 10.06.2018).

43. Одномандатный избирательный округ № 22 // Сайт Халлиулова Минахмета Мидехатовича, председателя Совета депутатов, главы Промышленного внутригородского района г.о. Самара. – URL: <http://haliullov.ru> (дата обращения: 09.06.2018).

44. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 28.08.2014 № Д 194 – 543 // Официальный сайт информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства города Тюмени. – URL: <http://tmb72.ru/content/news/view–335>.

45. Территориальное общественное самоуправление // Официальный сайт станции Удобной Отрадненского района Краснодарского края. – URL: <http://www.udobnaya.net/about/struct.php>. (дата обращения: 10.06.2018).

46. ТОС г.о. Самара // – URL: https://vk.com/tos_samara (дата обращения: 09.06.2018).

47. Устанавливаются особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации. 08.11.2017 // Официальный сайт министерства юстиции РФ. – URL: <http://minjust.ru/ru/novosti/ustanavlivayutsya-osobennosti-regulirovaniya-deyatelnosti-territorialnogo-obshchestvennogo> (дата обращения: 15.05.2018).

48. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. 31.07.2017 // Федеральная служба государственной статистики. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog (дата обращения: 10.06.2018).

П О Л О Ж Е Н И Е
о коллегии Советов МКД
Территориального общественного самоуправления Ленинского района
городского округа Самара «Мичуринский»

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Коллегия Советов МКД ТОС Ленинского района г.о. Самара «Мичуринский» (далее – Коллегия) – независимый орган, действующий на общественных началах, как самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное на добровольной основе.

1.2. Коллегия осуществляет свою деятельность в границах территорий ТОС «Мичуринский» (г.о. Самара, Ленинский район) без оформления предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, без государственной регистрации и без приобретения прав юридического лица.

1.3. Коллегия действует в качестве совещательного органа для всесторонней проработки наиболее важных вопросов социально – экономического развития территории ТОС «Мичуринский».

1.4. Коллегия создается на добровольной основе, демократических принципах из состава членов Советов многоквартирных домов (далее – Советов МКД), созданных собственниками многоквартирных жилых домов Ленинского района г.о. Самара.

1.5. Решения Коллегии имеют рекомендательный характер, способствует осуществлению эффективного взаимодействия собственников МКД с Управляющими организациями и органами местного самоуправления.

1.6. Коллегия руководствуется в своей деятельности Конституцией, Законами Российской Федерации, Указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации, законодательством Самарской области, а также настоящим Положением.

II. ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ

2.1. Основной задачей Коллегии является выработка рекомендаций по решению наиболее важных вопросов социально – экономического развития территории ТОС «Мичуринский», осуществлению эффективного взаимодействия собственников МКД с Управляющими организациями и органами местного самоуправления, с учетом конкретных социально – экономических условий города.

2.2. Коллегия Советов МКД реализует следующие цели:

2.2.1. Консультирование жителей по вопросам жилищного законодательства Российской Федерации.

2.2.2. Содействие выполнению решений общих собраний собственников МКД.

2.2.3. Разработка предложений по вопросам планирования эффективного управления многоквартирным домом.

2.2.4. Укрепление роли Советов МКД при взаимодействии с Управляющими организациями и органами местного самоуправления.

2.3. Коллегией рассматриваются следующие вопросы:

2.3.1. Вопросы эффективного проведения встреч с представителями Управляющих Организаций по актуальным проблемам.

2.3.2. Оказание малоимущим жителям территории ТОС «Мичуринский» Ленинского района г.о. Самара бесплатной юридической помощи.

2.3.3. Консультирование жителей и председателей Советов МКД по процедуре принятия выполненных работ после проведения капитального ремонта жилого дома.

III. СОСТАВ, ПРАВА И ПОЛНОМОЧИЯ

3.1. Состав Коллегии утверждается на заседании Совета ТОС «Мичуринский» Ленинского района г.о. Самара и формируется на весь срок действия Коллегии.

Состав Коллегии, выбирается из членов Совета Коллегии:

3.1.1. Председатель Коллегии:

- осуществляет общее руководство работой Коллегии;
- планирует работу Коллегии и комиссий Коллегии по актуальным проблемам населения;
- проводит заседания Коллегии и участвует в рабочих встречах комиссий Коллегии по различным вопросам;
- привлекает по решению Коллегии представителей социальных партнеров, сотрудников правоохранительных органов и социально–ориентированных бизнес структур для проведения мероприятий в соответствии с утвержденным планом;
- представляет информационные и аналитические доклады по результатам рассмотрения жалоб и обращений жителей, а также всей работы Коллегии в целом.

3.1.2. Заместитель Председателя Коллегии, выполняет функции Председателя Коллегии во время его отсутствия.

3.1.3. Секретарь Коллегии:

- ведение документации работы Коллегии;
- своевременное оповещение членов Коллегии о дате, времени и месте проведения заседаний или мероприятий;
- ведение протоколов заседаний Коллегии;
- ведение Журнала учета жалоб и обращений жителей, поступающих в Коллегию.

3.1.4. Совет Коллегии в составе 5 (Пяти) членов Коллегии:

- председатель Коллегии;
- заместитель председателя Коллегии;
- секретарь Коллегии;
- член Коллегии;
- член Коллегии;

3.1.5. Члены Коллегии (председатели Советов МКД, члены Советов МКД, активные жители МКД):

- участвуют в обсуждении актуальных вопросов, вносят по ним предложения в устном и письменном виде;
- вносят председателю Коллегии предложения о проведении заседания для обсуждения вопросов, требующих неотложного решения;
- предлагают для рассмотрения Коллегии собственные или альтернативные проекты решения актуальных вопросов.

3.2. В Коллегию может вступить любой житель, проживающий на территории ТОС «Мичуринский» Ленинского района г.о. Самара, председатель Совета МКД или член Совета МКД.

3.3. По согласованию и представлению членов Коллегии к обсуждению могут быть привлечены представители социальных партнеров, сотрудников правоохранительных органов и социально–ориентированных бизнес структур и пр.

Для осуществления возложенных на Коллегию функций она имеет право заслушивать сообщения руководителей структурных подразделения администрации по вопросам их деятельности, а также руководителей администраций районов по вопросам, входящим в компетенцию городской администрации; знакомиться с экспертными оценками и заключениями специалистов.

IV. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ

4.1. Основной формой деятельности Коллегии являются заседания, обеспечивающие коллегиальное обсуждение вопросов в пределах ее компетенции:

- отстаивание прав и интересов жителей, проживающих в границах ТОС «Мичуринский»;
- повышение уровня информированности граждан о жилищном законодательстве;
- подготовка предложений и рекомендаций по совершенствованию городской жилищной политики;
- содействие в популяризации праздников Российской Федерации;
- развитие эффективного взаимодействия между Советами МКД, ТСЖ, органами муниципальной государственной власти, территориального самоуправления и социально–ориентированных бизнес структур.

4.2. Заседания коллегии проводятся по мере необходимости, но не реже 1 (Одного) раза в квартал, в соответствии с поручениями ее председателя, либо заместителя председателя в период его отсутствия.

4.3. Работа Коллегии направлена на решение актуальных вопросов по 3 (трем) направлениям. По каждому из направлений работает специализированная комиссия:

- Комиссия по взаимодействию с управляющей компанией;
- Комиссия по оказанию бесплатной юридической помощи малоимущим жителям;

– Комиссия по оказанию услуг жителям и председателям Советов МКД по процедуре принятия выполненных работ после проведения капитального ремонта жилого дома.

4.4. Дата, время, повестка дня и место проведения каждого заседания определяются председателем Коллегии, а в его отсутствие – заместителем председателя. Способы оповещения членов Коллегии: телефонная связь или посредством электронной почты.

4.5. Перечень приглашенных на заседание Коллегии должностных лиц и специалистов определяется по согласованию с председателем Коллегии либо его заместителем.

4.6. Заседание коллегии стенографируется и оформляется секретарем Коллегии.

4.7. При наличии двух и более точек зрения по обсуждаемому вопросу может проводиться голосование, и в этом случае решение коллегии считается принятым, если за него проголосовало более половины от числа присутствующих членов коллегии.

4.8. Протоколы заседаний подписываются председателем и секретарем Коллегии, хранятся в общих делах и рассылке не подлежат.

4.9. Решения Коллегии направляются участникам заседания Коллегии для исполнения и/или контроля по части их выполнения в установленном порядке.

4.10. Часы приема председателя Коллегии: каждый вторник с 14.00–18.00.