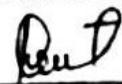


МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
(ФГБОУ ВО «КубГУ»)  
Кафедра организации и местного развития

451/16

КУРСОВАЯ РАБОТА

«Организация территориального общественного самоуправления на  
территории Краснодарского края»

Работу выполнил	 03.06.2016 Гикот Вадим Анатольевич
Направление подготовки	38.03.04 Государственное и муниципальное управление
Направленность (профиль)	Управление государственной и муниципальной собственностью
Научный руководитель канд. ист. наук, профессор	 3.06.2016 Г.Д. Авджян (подпись, дата)
Нормоконтролер канд. ист. наук, профессор	 3.06.2016 Г.Д. Авджян (подпись, дата)



Краснодар 2016

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
1 Теоретические основы территориального общественного самоуправления ...	5
1.1 Территориальное общественное самоуправление как новая модель общественного самоуправления.....	5
1.2 Основные принципы организации территориального общественного самоуправления .....	11
2 Опыт организации территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае .....	18
2.1 Исследование организации территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае .....	18
2.2 Форма и механизм участия граждан в территориальном общественном самоуправлении.....	25
Заключение .....	31
Список использованных источников .....	36

## ВВЕДЕНИЕ

В последние годы в практике местного самоуправления все большее внимание уделяется территориальному общественному самоуправлению (ТОС), получившему свое широкое распространение. Важность и своевременность изучения данной темы обусловлена современным процессом формирования гражданского общества в РФ, который немаловажен без развития активности населения в управлении, прежде всего исходящей из потребности граждан в обустройстве своего места жительства. Однако ТОС является довольно-таки новым объектом для изучения в современной России, поэтому его перспективы развития как социального института гражданского общества пока остаются неопределенными.

Теме территориального общественного самоуправления уделено достаточное внимание в отечественной и зарубежной литературе. Так в достаточной степени изложили сущность территориального общественного самоуправления, рассмотрели развитие системы ТОС в современной России, а также отразили ее основные закономерности и принципы в своих трудах Шомина Е.С., Щукина М.Ю., Калачев В.Ю., Ляхов В.П., Мерсиянова И. В. Вместе с тем, проблемы осуществления населением территориального общественного самоуправления раскрыты не в полной мере. К тому же, на практике органы ТОС далеко не всегда работают эффективно из-за проблем, связанных с материальной и финансовой недостаточностью. Это и определило объект и предмет исследования, а также его цель и задачи.

Объектом исследования является институт территориального общественного самоуправления.

Предмет – организация территориального общественного самоуправления на территории Краснодарского края.

Целью данного исследования является изучение организационных

форм территориального общественного самоуправления на территории Краснодарского края, а также выявление основных проблем в процессе деятельности органа ТОС и при взаимодействии с представительными органами местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- рассмотреть территориальное общественное самоуправление как новую модель общественного самоуправления;
- определить основные принципы организации территориального общественного самоуправления;
- исследовать организацию территориального общественного самоуправления на территории Краснодарского края;
- изучить формы и механизм участия граждан в территориальном общественном самоуправлении.

В ходе исследования автор опирался на такие общетеоретические методы, как: анализ и классификация. Практическими методами исследования, используемыми автором, являются сопоставление и обобщение данных о территориальном общественном самоуправлении.

Курсовая работа имеет следующую структуру: введение, два раздела (первый – «Теоретические основы территориального общественного самоуправления», второй – «Опыт организации территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае»), заключение, список использованных источников.

# 1 Теоретические основы территориального общественного самоуправления

## 1.1 Территориальное общественное самоуправление как новая модель общественного самоуправления

Сегодня демократия, права человека и свобода – одни из основных показателей, определяющих степень развития общества и государства в целом. Активное общественное участие способствует переходу демократии на принципиально новый уровень, именно поэтому «демократию в современном мире следует рассматривать не только как власть народа, но и как участие граждан и их объединений в осуществлении этой власти» [1]. В демократическом правовом государстве, каковым является Российская Федерация в соответствии с Конституцией РФ [2], одними из основных элементов являются осуществление обществом самоуправления ради удовлетворения общих интересов, а также участие граждан в принятии и решении вопросов, касающихся развития как отдельного города, региона, так и страны в целом.

Среди множества форм организации общественного участия, таких как социальное общественное самоуправление (различные потребительские товарищества и кооперативы), фонды, профсоюзы и другие профессиональные общественные объединения, особое внимание следует уделить территориальному общественному самоуправлению (ТОС), которое в последнее время добилось довольно серьезного развития в регионах России.

По мнению Щукиной М.Ю., необходимость территориального общественного самоуправления давно назрела в условиях модернизации России и реализации курса на демократизацию общественно-политических отношений, а обусловлено это в свою очередь потребностью в укреплении реализации свобод граждан в процессе принятия решений по вопросам социально-

экономического развития, планирования и организации соответствующей территории проживания [3].

Свои истоки институт территориального общественного самоуправления находит еще на самых ранних этапах развития российского государства, начиная с Киевской Руси [4]. В связи с этим можно сделать вывод, что ТОС прошло длительный путь институционализации в нашей стране. Однако, следует отметить, что институт ТОС обратил на себя пристальное внимание и получил особое развитие только в последние двадцать лет и существует в своем нынешнем виде с середины 90-х гг. прошлого столетия. На современном этапе институт ТОС закреплен в Конституции РФ и выступает важной составляющей системы местного самоуправления, поскольку позволяет формировать верный вектор деятельности представительных и исполнительных органов власти при решении вопросов местного значения [5]. По мнению некоторых ученых, таких как Аборвалова О.Н., ТОС даже более соответствует основным принципам местного самоуправления, нежели другие институты самоуправления [6].

На сегодняшний день ТОС является объектом внимания ученых, исследователей, представителей общественности, органов власти всех уровней. Это связано с двумя основными особенностями. Во-первых, это характер действия и степень эффективности территориального общественного самоуправления. Рассмотрение многих вопросов местного уровня наиболее эффективно решать именно на уровне ТОС, так как он наиболее приближен к общественности и соответственно лучше осведомлен о существующих проблемах, о чем свидетельствуют различные исследования и социальная практика. Во-вторых, это напрямую зависит от задач современной России, одной из которых является становление и развитие гражданского общества, которое в свою очередь связано с добровольно сформировавшимися первичными самоуправляемыми общностями людей вроде ТОС.

В новейшей истории нашего государства федеральные законы об основах организации местного самоуправления принимались несколько раз.

Рассматривая территориальное общественное самоуправление следует остановиться на определении, данном в 27 Статье Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где под ТОС подразумевается «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения» [7]. Опираясь на данное определение и на Федеральный закон, А.И. Костюков полагает, что ТОС должно стать основным элементом системы местного самоуправления и выступить источником формирования и развития гражданского общества, на основе объединения частных и групповых интересов, формальных и неформальных связей членов местного сообщества [8].

Исходя из определения ТОС можно сделать вывод, что это одна из форм организации населения с определенной территориальной локализацией, образовавшаяся на добровольных началах для осуществления местного самоуправления, выполняющая роль посредника между населением и органами местного самоуправления и имеющая в своих полномочиях возможность, без привлечения органов государственной власти, отстаивать свои права и интересы в определенных границах, установленных нормативно-правовыми актами.

Для определения сущности территориального общественного самоуправления необходимо рассмотреть его основные характеристики:

1) ТОС – это институциональная форма самоорганизации местного сообщества по месту их жительства, направленная на осуществление местного

самоуправления [9]. Как социальный институт ТОС взаимодействует с иными институтами и в первую очередь с институтами власти (органами государственной и местной власти), в рамках местного самоуправления имеет определенные границы деятельности, а также включен в единую систему публичной власти. Самоорганизационный компонент определяет посреднические функции ТОС между жителями и властью, устанавливая тем самым взаимодействие между общественными и публично-властными интересами.

Существует несколько причин самоорганизации граждан. Во-первых, многие социологи очень часто в своих исследованиях выделяют одной из причин кризисные ситуации, когда государство и местное самоуправление действуют не совсем эффективно и не могут своими силами решить возникающие вопросы [10]. В этом случае самоорганизационные структуры заполняют существующую брешь в муниципальном управлении. Во-вторых, причиной самоорганизации может служить несогласие граждан определенной территории с проводимой политикой властных структур. ТОС в данной ситуации создается для донесения до органов местного самоуправления истинных желаний и предпочтений населения, а также для преодоления барьера между властью и местным сообществом. В-третьих, образование ТОС связано со стремлением граждан к свободе, т.е. со стремлением свободно выражать свое мнение, участвовать в разработке бюджета, оказывать влияние на деятельность муниципальных органов, принимать решения о развитии своей территории;

2) деятельность ТОС направлена на отстаивание интересов лиц, проживающих на определенной территории муниципального образования. Такими территориями могут выступать микрорайоны, кварталы, улицы, отдельный дом или группа домов, двory, подъезды. Участие в деятельности ТОС может принимать каждый, проживающий на территории, охваченной его

деятельностью. В связи с этим органы ТОС оказываются в непосредственной близости с населением, что позволяет быстро включиться в общественные отношения и приступить к реализации общих интересов и потребностей;

3) ТОС предполагает «самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением» собственных инициатив. ТОС занимает промежуточное положение между добровольными общественными образованиями и местной властью. Но зачастую происходит так, что органы ТОС ставятся в иерархическую зависимость от органов местного самоуправления, поэтому некоторые исследователи предполагают в будущем интеграцию ТОС в систему местного самоуправления. Е.С. Шомина в своих работах акцентирует внимание на желании власти муниципализировать данные общественные структуры. [11] Еще одним часто встречающимся случаем является использование финансовых инструментов влияния на ТОС [12];

4) сфера компетенции ТОС ограничена вопросами местного значения, сближая его тем самым с органами местного самоуправления. Принципиальное отличие ТОС от органов местного самоуправления видится в том, что оно призвано реализовывать собственные независимые гражданские инициативы в решении вопросов местного значения, а органы местного самоуправления, как правило, осуществляют не инициативы населения, а реализуют задачи государственного управления [13].

В процессе взаимодействия ТОСов с органами местного самоуправления происходит прямое и косвенное влияние последних на решения, принимаемые в рамках данной формы непосредственного волеизъявления населения. Среди наиболее распространенных методов совместной работы А.М. Киселева выделяет [14]:

- координацию совместной деятельности и деятельности органов ТОС;

- совместную методическую работу по разработке программ, планов мероприятий по жизнеобеспечению и социально-экономическому развитию территорий;

- информационную поддержку;

- правовое сопровождение деятельности ТОС;

- проведение совместных мероприятий, конференций, семинаров и т. д.;

5) ТОС может осуществляться непосредственно гражданами через участия в собраниях (сходах) и конференциях, проведения опросов и иных форм непосредственной демократии, а также через органы территориального общественного самоуправления, являющиеся выразителями интересов и инициатив населения, которое они представляют.

В настоящее время остается спорным вопрос о принадлежности ТОСа к той или иной форме организации. О.Л. Савранская считает, что ТОС не может быть отнесено к общественным объединениям граждан, так как на него не распространяются нормы Федерального закона «Об общественных объединениях» и его организация и деятельность регулируются федеральным законом №131. Также институт ТОС нельзя назвать и одной из форм организации местного самоуправления, так как он не указан в этом качестве в Конституции РФ [15]. Нельзя не согласиться с этими утверждениями, так как ТОС действительно относится к совершенно иному уровню самоорганизации местного сообщества.

Итак, территориальное общественное самоуправление добилось значительного развития в современной России. За последние годы существенно возросло количество зарегистрированных ТОСов, а также людей, готовых принимать активное участие в их деятельности, на новый уровень поднялось содержание и качество выполнения проектов, реализуемых организациями территориального самоуправления по решению основных блоков проблем, среди которых Е.С. Шомина выделяет: «защиту своей территории», улучшение

своей жилой среды, социально-культурную работу, а также блок проблем по обслуживанию и эксплуатации жилого фонда [16]. Принципиально изменилось отношение к комитетам ТОС со стороны муниципальных властей, которые начали признавать их как необходимый элемент самоуправления на территории. Кроме того, изменилось и отношение самих людей к месту их проживания. Данные перемены, произошедшие в общественности, запустили процесс постепенного развития гражданской инициативы и добровольческого потенциала - это одно из самых важных достижений российской общественной среды последнего времени.

## 1.2 Основные принципы организации территориального общественного самоуправления

Общие принципы организации территориального общественного самоуправления закреплены в Федеральном законе N 131-ФЗ «Об организации местного самоуправления», а также в Уставах муниципальных образований и нормативно-правовых актах субъектов РФ. Согласно 27 статье Федерального закона ТОС является самоорганизацией граждан по месту жительства в целях самостоятельного осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Это означает, что образование ТОС не является обязательным, а инициатива о его создании исходит от населения.

Многие эксперты считают, что развитие форм гражданской активности в области благоустройства, решения социально-бытовых и жилищных проблем жителей влечет за собой активизацию участия населения в местном самоуправлении и в конечном итоге становится стимулом к развитию гражданской активности в целом [17]. Однако сегодня далеко не все граждане имеют обстоятельные знания о роли и функциях местного самоуправления, а также о способах участия в нем граждан [18].

Территориальное общественное самоуправление осуществляется населением, проживающим на соответствующей территории, посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Общее собрание служит организационной формой коллективного непосредственного участия граждан в управлении. Органы территориального общественного самоуправления населения создаются инициативной группой граждан на основе их добровольного волеизъявления. При этом создание органов территориального общественного самоуправления не обязательно, так как все возникающие вопросы, могут быть решены гражданами на собраниях. Такая организация в основном относится к ТОСам, образуемым на небольших территориях, таких как подъезд дома или многоквартирный дом. В этом случае вместо органов могут быть избраны уполномоченные выборные лица территориального общественного самоуправления (старосты, старшие по подъезду (дому) и т.п.).

Собрание (сход) граждан либо конференция жителей или представителей ТОС является высшим органом управления ТОС, наделенным исключительными полномочиями. Законами большинства субъектов Российской Федерации предусмотрено, что решения общего собрания (схода) или конференции ТОС, адресованные физическим лицам и организациям, независимо от их форм собственности, в пределах соответствующей территории носят обязательный характер.

ТОС в пределах своих полномочий самостоятельно, однако за его деятельностью осуществляется контроль со стороны государства. Несмотря на это государственная власть не может препятствовать деятельности территориального общественного самоуправления, если деятельность последней не противоречит существующему законодательству.

ТОС имеет право вступать в общественные отношения от своего имени и от лица своих учредителей. В таком случае предоставляемые права и налагаемые обязанности относятся не к отдельным участникам территориального общественного самоуправления, а непосредственно к органу ТОС.

В настоящее время Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансово-экономическую основу ТОС не определяет, устанавливая, что порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

Орган ТОС представляет собой некоммерческое образование, именно поэтому он не преследует в качестве основной цели деятельности получение прибыли, так как создается для реализации собственных инициатив по вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения соответствующей территории. Однако, не стоит забывать, что законами субъектов Российской Федерации предусматривается возможность осуществления органами ТОС предпринимательской деятельности. При этом возможная прибыль полностью направляется на решение задач, обозначенных в уставе органа ТОС.

Бюджет ТОС – это финансовые средства, которые имеет ТОС для реализации собственных полномочий и инициатив; формирование, утверждение, исполнение которого осуществляют сами органы ТОС.

Коллективная неделимая собственность населения, проживающего на территории органа ТОС, является собственностью территориального общественного самоуправления и используется населением для реализации совместных целей и задач.

Органы территориального общественного самоуправления ежегодно составляют смету доходов и расходов, утверждаемую собранием (сходом), конференцией жителей, и отчитываются об исполнении сметы. Утвержденный годовой отчет направляется в десятидневный срок в представительный орган местного самоуправления.

Деятельность ТОС осуществляется на основе ряда принципов:

- самоуправления, самостоятельности в реализации собственных инициатив;
- добровольности объединения;
- защиты прав и интересов населения территории ТОС;
- законности;
- свободного волеизъявления граждан на собраниях (конференциях);
- выборности и подконтрольности органов и уполномоченных выборных лиц населению данной территории;
- гласности и учета общественного мнения.

Принцип самоуправления, на котором основана работа органа ТОС в соответствии с 1 статьей Федерального закона, закрепляет за населением право самим определять внутреннюю структуру ТОС, выбирать основные направления деятельности, избирать руководящий состав ТОС, срок полномочий членов органа ТОС и порядок их прекращения, а также самостоятельно регулировать их деятельность. Данные положения закреплены в Уставе ТОС.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района. Устав ТОС является основным документом, регулирующим правовой статус ТОС. Этот документ

определяет порядок организации и деятельности конкретного ТОС. Согласно 9 пункту 27 статьи Федерального закона №131 в Уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- 4) порядок принятия решений;
- 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Также уставом муниципального образования регулируются следующие положения о территориальном общественном самоуправлении:

- 1) общие положения о ТОС. К данному пункту относятся основные принципы ТОС, понятие территориального общественного самоуправления, а также положение о правах граждан на участие в ТОС;

- 2) территориальная основа ТОС. Здесь определены виды территорий ТОС, и могут допускаться ограничения при определении границ территорий осуществления ТОС. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся

поселением; иные территории проживания граждан. Данные территории устанавливаются представительным органом местного самоуправления на основе исторических особенностей, а также с учетом интересов, пожеланий и предложений граждан. Органы ТОС могут вести свою деятельность только в границах установленной территории, которая относится к соответствующему муниципальному образованию и не должна выходить за его пределы;

3) формы осуществления ТОС в муниципальном образовании. В данном разделе определяются формы осуществления населением территориального самоуправления (путем проведения собраний и конференций), порядок избрания руководителей органа ТОС и их полномочия, учреждение ТОС как юридического лица;

4) вопросы территориального значения, которые решает и реализует ТОС в муниципальном образовании. В этом положении закреплены цели и задачи ТОС, а также определен перечень вопросов, которые ТОС намерен решать в ходе своей деятельности;

5) порядок создания ТОС в муниципальном образовании. Раздел контролирует порядок организации и проведения учредительного собрания (конференции) граждан, порядок принятия Устава ТОС, его содержание, определяет орган местного самоуправления, уполномоченный регистрировать уставы ТОС, а также вести реестр ТОС в муниципальном образовании;

6) финансово-экономическая основа ТОС в муниципальном образовании. Данный пункт определяет, что является имуществом ТОС, а также порядок формирования, владения, распоряжения и пользования имуществом;

7) взаимодействие ТОС и органов местного самоуправления муниципального образования. Орган ТОС может быть наделен отдельными организационными полномочиями. Передача определенных полномочий исполнительными органами местного самоуправления осуществляется на

договорной основе с выделением соответствующих материальных и финансовых ресурсов. Представители органов ТОС также имеют право принимать участие в заседаниях органов муниципальной власти и участвовать в выработке решений органов местного самоуправления, если рассматриваемые вопросы затрагивают интересы жителей, проживающих в границах территории осуществления ТОС.

## 2 Опыт организации территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае

### 2.1 Исследование организации территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае

Согласно постановлению Законодательного Собрания Краснодарского края от 17 декабря 2014 г. N 1375-П «О практике осуществления собственных инициатив органами территориального общественного самоуправления по вопросам благоустройства территорий», на территории муниципальных образований Краснодарского края действует 5794 органа ТОС, что на 152 единицы больше, чем в 2012 году и на 202 единицы больше, чем в 2009. С 2010 года прошла их реорганизация, многие органы ТОС укрупнились и вошли в состав советов микрорайонов. Во всех органах ТОС зарегистрированы уставы, утверждены организационная структура управления и границы их территорий [19]. Работа органов ТОС в Краснодарском крае построена на основе Постановления Законодательного Собрания Краснодарского края от 24 мая 2006 г. N 2263-П «Об организации деятельности территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования» [20].

По состоянию на 11.05.2016 по информации Министерства Юстиции РФ в качестве юридического лица на территории Краснодарского края зарегистрировано 36 ТОСов (из 2026, зарегистрированных на территории Российской Федерации). По этому показателю Краснодарский край находится на 8 месте среди субъектов РФ и уступает таким регионам, как Волгоградская область (1202), Самарская область (121), Пермский край (103) [21]. Официальная статистика отражает тот факт, что ТОСы редко регистрируются в качестве некоммерческой организации. Это связано с некоторыми сложностями, связанными с процедурой регистрацией ТОС как юридического

лица, а также с последующей деятельностью данной формы организации, особенно для неподготовленных к этой работе жителей. Органы местного самоуправления в свою очередь пытаются помочь решить данную проблему, через создание ресурсной площадки поддержки ТОС.

Для улучшения организации работы органов ТОС, а также для более эффективного решения всех возникающих вопросов необходима постоянная координация взаимодействия между органами ТОС и органами государственной, муниципальной власти, осуществляемая путем проведения обучающих семинаров, встреч, практических занятий для руководителей и активистов ТОС. В 2010 году было проведено 1675 таких обучающих семинаров, в 2011 году - 2642 семинара, в первом квартале 2012 года - 744 семинара. Наибольшее количество обучающих мероприятий проведено в городах Краснодаре, Новороссийске, а также в Северском, Ейском и Тихорецком районах [22]. Органы местного самоуправления способствуют становлению и развитию ТОС, координируют деятельность их органов, оказывают им организационную и методическую помощь.

Роль территориального общественного самоуправления в развитии форм непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, способствующим социальным преобразованиями, в Краснодарском крае с каждым годом увеличивается. Территориальное общественное самоуправление – один из способов реализации инициатив населения, который играет важную роль в решении проблем местного значения, это обуславливает необходимость развития основных форм, методов и принципов взаимодействия с ними при решении вопросов местного значения.

Формы и методы взаимодействия органов местного самоуправления с органами ТОС по вопросам местного значения проявляются во взаимодействии главы поселения (городского округа), местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) и ее отраслевых

(функциональных) и территориальных органов местного самоуправления с органами территориального общественного самоуправления по вопросам, связанным с:

- развитием территории – создание программ совместной деятельности по благоустройству;
- контролем за содержанием жилищного и нежилого фонда;
- информированием жителей о проводимых мероприятиях;
- использованием местных ресурсов – разработка и реализация программ по комплексному развитию территории.

Так можно отметить значительный темп роста оказываемой органам ТОС финансовой поддержки со стороны муниципальной власти, стимулирующей их деятельность. Если в 2009 году органами местного самоуправления в целях поддержки работы ТОС было принято 165 муниципальных программ с общим объемом средств 37 млн. рублей, то в 2012 году - 216 программ с финансированием на общую сумму 96 млн. рублей. По состоянию на 2014 год в Краснодарском крае действовало 202 муниципальных программы с общим объемом финансирования 98 миллионов рублей. Учитывая существующую положительную динамику роста количества органов ТОС, с каждым годом происходит увеличение размеров компенсационных выплат руководителям органов ТОС, которые на 2012 год в среднем по Краснодарскому краю составили 1770 рублей в месяц, что более чем в два раза превышает этот же показатель 2009 года.

Очень заметна работа органов ТОС в разработке проектов муниципальных правовых актов, направленных на развитие своих территорий. В суммарном количестве с 2012 года органами ТОС совместно с органами местного самоуправления было разработано и внесено в представительные органы муниципальных образований 1894 проекта муниципальных правовых актов. Представительный орган муниципального образования в пределах своих

полномочий осуществляет взаимодействие с органами ТОС, обеспечивая развитие инициативы граждан, укрепление гарантий реализации прав и свобод граждан, проживающих на соответствующей территории, в целях реализации правотворческой инициативы органов ТОС утверждает порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форму прилагаемых к ним документов. Представительный орган муниципального образования обеспечивает участие органов ТОС в его заседаниях, в работе его постоянных комиссий при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы граждан, проживающих в пределах территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление.

На территории Краснодарского края ежегодно проводятся зональные совещания с участием руководителей и активистов ТОС, где определяются приоритетные направления хозяйствования и пути улучшения качества жизни людей, а также подводятся итоги деятельности органов ТОС. В 2012 году было организовано 4 таких совещания. В соответствии с зарегистрированными Уставами органы ТОС проводят ежегодные отчётные конференции и собрания жителей подведомственных территорий. В 2014 году в Краснодаре проведено 1 328 отчётно-перевыборных собраний и конференций председателей органов ТОС перед населением.

В целях стимулирования деятельности органов ТОС, а также для повышения качества их работы ежегодно проводится краевой конкурс на звание "Лучший орган территориального общественного самоуправления", по итогам которого избираются 132 победителя органа ТОС в муниципальных образованиях края – по три места для каждого муниципального района и городского округа. Призовой фонд данного краевого конкурса с 2011 года по 2014 год увеличился с 5 миллионов рублей до 46 миллионов рублей.

Работая непосредственно с людьми, органы ТОС наиболее эффективно способствуют реализации инициатив населения, направляют ее в социально-

полезное русло, решают социальные проблемы по месту жительства, привлекая потенциал населения.

Среди вопросов местного значения, возникающих в ходе деятельности ТОС на территории Краснодарского края, можно отметить:

- обустройство и благоустройство места проживания. В рамках краевого конкурса по инициативе органов ТОС из средств краевого бюджета в поселениях построено 183 новых детских игровых площадки, 10 спортивных площадок, приобретено оборудование для 239 действующих игровых и 63 спортивных площадок, установлены ограждения и освещение на прилегающих территориях. Также за счет средств краевого конкурса по инициативе органов ТОС благоустраиваются зоны отдыха, устанавливаются малые архитектурные формы (цветочные кашпо, скамейки, беседки, декоративные ограждения клумб и цветников), решаются вопросы освещения пешеходных аллей и улиц, обустраиваются дорожные павильоны и остановки. Кроме того, часть денежных средств краевого бюджета направляется на приобретение необходимого оборудования и инвентаря, на различные виды работ по благоустройству территорий: распилку и обрезку деревьев, срезку кустарников, скашивание сорной растительности и другие виды работ;

- создание и содержание инфраструктуры. Значительная часть бюджетных средств направляется органами ТОС на ремонт и реконструкцию системы водоотведения и водоснабжения объектов благоустройства населенных пунктов (ремонт водопроводной сети улиц, ливневых канализаций, приобретение датчиков давления, манометров, кабелей, щитов, глубинных насосов, водопроводных труб). Также по инициативе органов ТОС средства краевого конкурса направляются на решение социально значимых вопросов местного значения в сфере организации газоснабжения населения на территории территориального общественного самоуправления (строительство распределительного газопровода низкого давления, оплата услуг

топографических съемок, геодезические и геологические изыскания, оплата смет);

- сохранение культурно-исторического наследия своей территории. Значительная часть бюджетных средств используется органами ТОС для поддержания в надлежащем состоянии кладбищ, братских могил, памятников (проведен ремонт памятников, обустройство их территории тротуарной плиткой, установление ограждений, посадка цветников, деревьев, аллей). Так, например, по инициативе органа ТОС N 2 станции Черноерковской Славянского района построен памятник, посвященный труженикам тыла в годы Великой Отечественной войны. Орган ТОС Малотенгинского сельского поселения Отрадненского района в 2012 году полностью направил свои средства на ремонт памятника, посвященного участникам гражданской войны, в сумме 300 тысяч рублей. К тому же по инициативе органов ТОС для решения вопросов в сфере культуры средства краевого бюджета направляются на ремонт сельских домов культуры, в том числе на освещение и благоустройство их прилегающей территории, на установку пожарной сигнализации, на приобретение оргтехники и звукоусилительной аппаратуры для проведения культурных мероприятий;

- экологическая безопасность и охрана окружающей среды. Органы ТОС занимаются организацией ликвидации несанкционированных свалок, строительства накопителей твердых бытовых отходов (ТБО), а также организацией раздельного сбора мусора;

- охрана общественного порядка и обеспечение пожарной безопасности. В ряде муниципальных образований введена полезная практика ежемесячных совместных совещаний участковых уполномоченных полиции с председателями ТОС, руководителями товариществ собственников жилья, представителями ветеранских и других общественных организаций, на которых происходит обмен оперативной информацией, обсуждаются меры по

профилактике правонарушений. Такое взаимодействие с полицией способствует скорейшему раскрытию преступлений, в том числе относящихся к категории особо тяжких. В целях решения вопросов местного значения в сфере обеспечения первичных мер пожарной безопасности был приобретен пожарный инвентарь (пожарные щиты, лопаты, ящики с песком, топоры, рукава пожарные с наконечниками, пожарные мотопомпы).

Наиболее острыми проблемами работы органов ТОС в Краснодарском крае являются:

- недостаток организационной и финансовой поддержки со стороны областной и местной власти. Подавляющее большинство ТОСов в регионе не имеют статус юридического лица, что не позволяет им заниматься хозяйственной деятельностью и затрудняет поиск ресурсов. Лишь 0,6% от общего количества ТОСов зарегистрировано в качестве некоммерческой организации;

- недостаточная информированность населения о работе этой формы общественного самоуправления;

- слабая активность органов территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения;

- инициативы жителей муниципальных образований по решению вопросов местного значения зачастую сталкиваются с проблемами их практической реализации;

- пассивность населения, в том числе из-за стереотипа, что власть должна заниматься решением вопросов местного сообщества, а не сами жители.

Данные проблемы нельзя назвать характерными лишь для Краснодарского края. Это проблемы территориального общественного самоуправления, существующие во многих субъектах Российской Федерации. К тому же многие из них свойственны лишь некоторым отдельным ТОСам и не отражают общую картину действительности.

## 2.2 Форма и механизм участия граждан в территориальном общественном самоуправлении

Механизм участия граждан в осуществлении территориального общественного самоуправления закреплен в 9 статье Постановления Законодательного Собрания Краснодарского края от 24 мая 2006 г. N 2263-П «Об организации деятельности территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования».

Участие граждан в территориальном общественном самоуправлении может быть реализовано как непосредственно через право избирать и быть избранным в орган ТОС на соответствующих собраниях и конференциях, так и опосредованно через деятельность самих органов ТОС.

Собрания и конференции являются высшим органом управления ТОС и проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Если численность жителей, достигших 16-летнего возраста, проживающих на данной территории невысокая и не превышает 300 человек, то достаточно провести собрание граждан. В этом случае вместо органов территориального общественного самоуправления могут быть избраны уполномоченные выборные лица территориального общественного самоуправления. Собрание граждан является правомочным только в том случае, если в нем принимает участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Если же численность жителей более 300 человек, то лучше проводить конференцию граждан – собрание делегатов. Выборы делегатов конференции проводятся либо на собраниях жителей, либо через заочное голосование (сбор подписей). Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимает участие не

менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Собрания и конференции занимаются решением основных вопросов в деятельности ТОС:

- установление структуры и выборы органов ТОС;
- принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений;
- определение основных направлений деятельности органов ТОС;
- утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;
- рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС.

Для организации и непосредственной реализации функций, принятых на себя территориальным общественным самоуправлением, собрание, конференция граждан избирает подотчетные собранию, конференции органы территориального общественного самоуправления (совет, комитет и другие) и контрольно-ревизионную комиссию (ревизора) территориального общественного самоуправления на основе добровольного их волеизъявления, равного и прямого избирательного права путем открытого или тайного голосования.

Право избирать и быть избранным в органы территориального общественного самоуправления принадлежит гражданину Российской Федерации, проживающему на соответствующей территории и достигшему 16-летнего возраста. Не могут избирать и быть избранными в органы территориального общественного самоуправления граждане, признанные судом недееспособными, граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Подготовка и проведение выборов в органы территориального общественного самоуправления осуществляются открыто и гласно.

На собрании, конференции граждан может выдвигаться неограниченное количество кандидатур в члены органа территориального общественного

самоуправления. Любой из участников собрания, конференции граждан может внести свою кандидатуру в состав территориального общественного самоуправления. Выборы в члены органа ТОС могут проходить двумя способами: во-первых, путем открытого всеобщего голосования, при котором после обсуждения кандидатур председательствующий проводит голосование по избранию органа территориального общественного самоуправления по каждой кандидатуре "за", "против" или "воздержался"; во-вторых, в результате проведения тайного голосования по бюллетеням, форма и процедура заполнения которых утверждаются собранием, конференцией граждан. В последнем случае счетная комиссия изготавливает бюллетени и выдает их участникам собрания, делегатам конференции, проводит голосование, определяет его результаты и сообщает их собранию, конференции граждан. Избранными в члены органа ТОС считаются кандидаты, получившие наибольшее количество. Проведением голосования по выборам членов органа территориального общественного самоуправления занимается президиум собрания.

Органы ТОС выполняют представительные и исполнительные функции по решению вопросов местного значения, относящиеся к ведению территориального общественного самоуправления. Работа в органах ТОС, как правило, осуществляется на общественных началах, без получения заработной платы.

Практика показывает, что наиболее распространенными формами общественного самоуправления граждан являются комитеты (советы) территориального общественного самоуправления, созданные на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах как правило избираются уполномоченные выборные лица ТОС – старшие по домам и старшие по подъездам.

Примерная структура организации комитета ТОС в микрорайоне (поселке) приведена на рисунке 1.

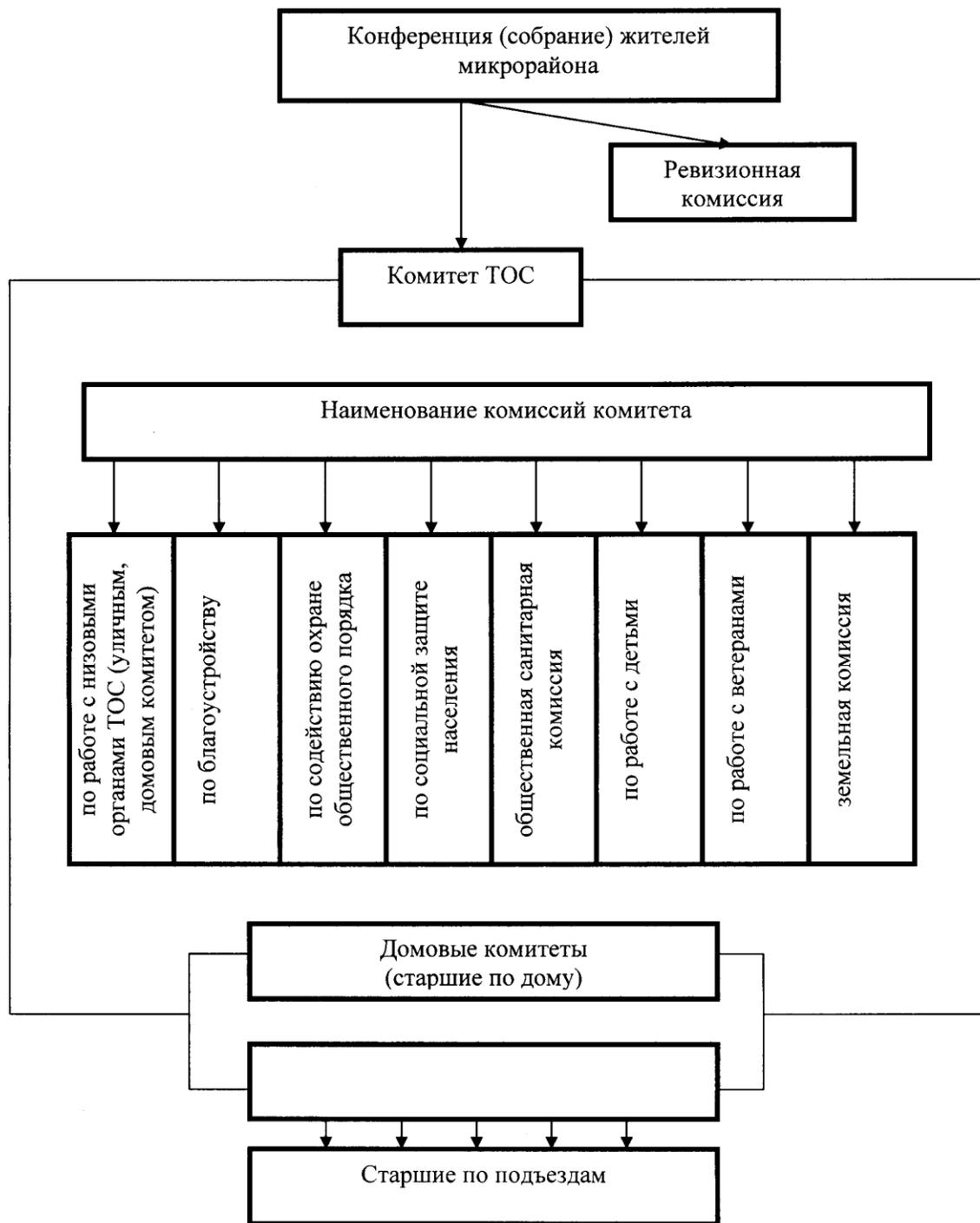


Рисунок 1 – Примерная структура организации комитета ТОС в микрорайоне (поселке)

Комитет (совет) ТОС является коллегиальным исполнительным органом ТОС, подотчетным собранию (конференции), обеспечивающим организационно-распорядительные функции по реализации собственных инициатив граждан, а также участие граждан в решении вопросов местного значения поселения.

В большинстве случаев комитеты (советы) микрорайонов или поселков состоят из уличных, дворовых или домовых комитетов, находящихся в области территориального образования, поэтому сначала инициативная группа граждан формирует на общих собраниях, конференциях уличные, дворовые (домовые) комитеты или избирают старших улиц, домов, подъездов многоэтажных домов, представляющих собой первичные формы самоорганизации граждан по их месту жительства. Данные комитеты могут как входить в состав общего комитета ТОС, так и являться самостоятельными органами ТОС, в зависимости от предпочтений населения.

Заседание органа территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимает участие не менее половины от установленного числа избранных членов данного органа и проводится в случае необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Для руководства деятельностью органами ТОС на первом заседании избирается председатель комитета, его заместитель и секретарь органа территориального общественного самоуправления из числа его членов путем открытого голосования. Председатель органа территориального общественного самоуправления организует его работу, созывает собрания и конференции, рассматривает обращения, заявления и жалобы граждан.

Ревизионная комиссия ТОС создается для контроля и проверки финансово-хозяйственной деятельности ТОС. Комиссия подотчетна только собранию (конференции) участников ТОС. Член Комиссии (ревизор) ТОС не может быть членом иного органа ТОС. Образование контрольно-ревизионного

органа не является обязательным, если ТОС не будет зарегистрировано в качестве юридического лица.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью курсовой работы являлось изучение организационных форм территориального общественного самоуправления на территории Краснодарского края, а также выявление основных проблем в процессе деятельности органа ТОС и при взаимодействии с представительными органами местного самоуправления.

В ходе исследования автор пришел к следующим выводам и обобщениям:

1) территориальное общественное самоуправление рассмотрено как новая модель общественного самоуправления. Исследование показало, что территориальное общественное самоуправление прошло длительный путь институционализации в нашей стране, однако, следует отметить, что институт ТОС обратил на себя пристальное внимание и получил особое развитие в регионах России среди множества форм организации общественного участия только в последние двадцать лет и существует в своем нынешнем виде с середины 90-х гг. прошлого столетия.

Исходя из определения ТОС можно сделать вывод, что это одна из форм организации населения с определенной территориальной локализацией, образовавшаяся на добровольных началах для осуществления местного самоуправления, выполняющая роль посредника между населением и органами местного самоуправления и имеющая в своих полномочиях возможность, без привлечения органов государственной власти, отстаивать свои права и интересы в определенных границах, установленных нормативно-правовыми актами.

За последние годы существенно возросло количество зарегистрированных ТОСов, а также людей, готовых принимать активное участие в их деятельности, на новый уровень поднялось содержание и качество

выполнения проектов, реализуемых организациями территориального самоуправления по решению основных блоков проблем, касающихся территории проживания граждан. Принципиально изменилось отношение к комитетам ТОС со стороны муниципальных властей, которые начали признавать их как необходимый элемент самоуправления на территории. Кроме того, изменилось и отношение самих людей к месту их проживания. Данные перемены, произошедшие в общественности, запустили процесс постепенного развития гражданской инициативы и добровольческого потенциала - это одно из самых важных достижений российской общественной среды последнего времени;

2) определены основные принципы организации территориального общественного самоуправления в ходе изучения 27 статьи Федерального закона N 131-ФЗ «Об организации местного самоуправления», а также Уставов муниципальных образований и нормативно-правовых актов субъектов РФ.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется населением, проживающим на соответствующей территории, посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Деятельность ТОС осуществляется на основе ряда принципов:

- самоуправления, самостоятельности в реализации собственных инициатив;
- защиты прав и интересов населения территории ТОС;
- законности;
- свободного волеизъявления граждан на собраниях (конференциях);
- выборности и подконтрольности органов и уполномоченных выборных лиц населению данной территории;
- гласности и учета общественного мнения;

3) исследована организация территориального общественного

самоуправления на территории Краснодарского края. На основе изученных источников установлено, что в муниципальных образованиях Краснодарского края действует 5794 органа ТОС, что на 152 единицы больше, чем в 2012 году и на 202 единицы больше, чем в 2009. С 2010 года прошла их реорганизация, многие органы ТОС укрупнились и вошли в состав советов микрорайонов. Во всех органах ТОС зарегистрированы уставы, утверждены организационная структура управления и границы их территорий.

Среди общего числа ТОСов лишь 36 зарегистрировано в качестве юридического лица. Это восьмой показатель по России. Официальная статистика отражает тот факт, что ТОСы редко регистрируются в качестве некоммерческой организации. Это связано с некоторыми сложностями, связанными с процедурой регистрации ТОС как юридического лица, а также с последующей деятельностью данной формы организации, особенно для неподготовленных к этой работе жителей.

Наиболее острыми проблемами работы органов ТОС в Краснодарском крае являются:

- недостаток организационной и финансовой поддержки со стороны областной и местной власти. Подавляющее большинство ТОСов в регионе не имеют статус юридического лица, что не позволяет им заниматься хозяйственной деятельностью и затрудняет поиск ресурсов. Лишь 0,6% от общего количества ТОСов зарегистрировано в качестве некоммерческой организации;

- недостаточная информированность населения о работе этой формы общественного самоуправления;

- слабая активность органов территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения.

- инициативы жителей муниципальных образований по решению вопросов местного значения зачастую сталкиваются с проблемами их практической реализации.

- пассивность населения, в том числе из-за стереотипа, что власть должна заниматься решением вопросов местного сообщества, а не сами жители.

Данные проблемы нельзя назвать характерными лишь для Краснодарского края. Это проблемы территориального общественного самоуправления, существующие во многих субъектах Российской Федерации. К тому же многие из них свойственны лишь некоторым отдельным ТОСам и не отражают общую картину действительности;

4) изучены формы и механизм участия граждан в территориальном общественном самоуправлении. Собрания и конференции являются высшим органом управления территориального управления и проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год. Участие граждан в территориальном общественном самоуправлении может быть реализовано как непосредственно через право избирать и быть избранным в орган ТОС, создаваемым для организации и непосредственной реализации функций, принятых на себя территориальным общественным самоуправлением, так и опосредованно через деятельность самих органов ТОС. Работа в органах ТОС, как правило, осуществляется на общественных началах, без получения заработной платы.

Практика показывает, что наиболее распространенными формами общественного самоуправления граждан являются комитеты (советы) территориального общественного самоуправления, созданные на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах как правило избираются уполномоченные выборные лица ТОС – старшие по домам и старшие по подъездам.

Для руководства деятельностью органами ТОС на первом заседании избирается председатель комитета, его заместитель и секретарь органа территориального общественного самоуправления из числа его членов путем открытого голосования. Председатель органа территориального общественного самоуправления организует его работу, созывает собрания и конференции, рассматривает обращения, заявления и жалобы граждан.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Хевсаков. В.В. Непосредственная демократия и субъекты прямого народовластия в Российской Федерации. М., 2008. с.17
2. Конституция Рос. Фед. [Электронный ресурс] от 12 декабря 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
3. Щукина М.Ю. Инициативы территориального общественного самоуправления в российских экопоселениях. Власть. 2014. № 8. С. 62-65
4. Комарова В.В. Правовая природа ТОС: мнения, суждения, перспективы // Местное право. 2011. № 4. С. 65-76
5. Калачев В.Ю., Ляхов В.П., Овакимян М.А. Территориальное общественное самоуправление как инструмент социально-экономического развития муниципального образования (опыт Ростовской области): Монография. Ростов-на-Дону: Изд. центр ДГТУ, 2011. С. 42
6. Аборвалова О.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе самоуправления современной России. Автореферат дисс. канд. соц. наук. Саратов, 1999.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сентября 2003 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
8. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. А.И. Костюкова. Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. 486 с. С. 20-24
9. Мерсиянова И. В. Подходы к решению проблем формирования социальной базы местного самоуправления при стратегическом планировании развития муниципальных образований / Ассоциация сибирских и

дальневосточных городов. 2-е изд. Новосибирск: Институт неправительственного сектора, 2003. 198 с. С. 17

10. Сулягина Ю.О. Социальные технологии профилактики конфликтов в сфере трудовой миграции в российском обществе. Научно-практический журнал «Конфликтология» №2, 2012г., С. 67-80. С. 70-72

11. Шомина Е.С. Трансформация модели взаимодействия ТОС и местного самоуправления // Муниципальная власть. 2010. № 4(10). С. 86-87.

12. Мерсиянова И. В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. М.: Academia, 2004. 280 с. С. 110-111

13. Желтухова Н. А. Право на территориальное общественное самоуправление: сущность, значение и проблемы реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 42–50

14. Киселева А. М. Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации местного сообщества. СПб.: Изд-во «Инфра-да», 2007. 250 с. С. 110

15. Савранская О. Л. Актуальные вопросы правового регулирования территориального общественного самоуправления. Новосибирск: Институт неправительственного сектора, 2002. 198 с. С.7

16. Шомина Е.С. Соседское сообщество - ТОС - МСУ // Глобальные проблемы развития местного самоуправления. М. Фонд «Российский общественно-политический центр», 2004 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hse.ru/org/persons/67539/index.html>. (дата обращения: 05.06.2016)

17. Фатхуллина Ф.А. Государственное и муниципальное управление в XXI веке теория, методология, практика. 2012. № 5. С. 85-88.

18. Глазычев В. Л. Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России [Электронный ресурс]. Режим доступа:

[http://www.glazychev.ru/habitations&cities/1997\\_razvitie\\_mestnogo\\_samoupravleni a.htm](http://www.glazychev.ru/habitations&cities/1997_razvitie_mestnogo_samoupravleni a.htm) (дата обращения: 05.06.2016)

19. О практике осуществления собственных инициатив органами территориального общественного самоуправления по вопросам благоустройства территорий. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 17 декабря 2014 г. N 1375-П [сайт Законодательного Собрания Краснодарского края] [Краснодар, 2016] URL: <http://www.kubzsk.ru/kodeksdb/noframe/law?d&nd=462517446&prevDoc=462517446&spack=110listid%3D010000000100%26listpos%3D196%26lsz%3D9227%26nd%3D9000002%26nh%3D0%26> (дата обращения: 05.06.2016).

20. Об организации деятельности территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 24 мая 2006 г. N 2263-П. [сайт Законодательного Собрания Краснодарского края] [Краснодар, 2016] URL: <http://www.kubzsk.ru/kodeksdb/nofram /law?d&nd =921024998&nh=1> (дата обращения: 05.06.2016).

21. Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. [информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации] [Москва, 2016] URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 05.06.2016).

22. О работе органов местного самоуправления по совершенствованию организации и деятельности территориального общественного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 26 июля 2012 г. N 3394-П [сайт Законодательного Собрания Краснодарского края] [Краснодар, 2016] URL: <http://www.kubzsk.ru/kodeksdb/noframe/law?d&nd=841001075&prevDoc=8410010>

75&spack=110listid%3D010000000100%26listpos%3D8%26lsz%3D515%26nd%3D921000799%26nh%3D1%26 (дата обращения: 05.06.2016).