

**Василенко Сергей Сергеевич\***,  
*студент юридического факультета  
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский  
университет имени академика С.П. Королева»  
(г. Самара)*

## **АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Аннотация.* В статье приведены исторические и правовые предпосылки становления института общественного самоуправления, отражено его актуальное состояние и перспективы развития в Самарской области.

Актуальность темы обусловлена наличием значительного массива проблем локального характера, решение которых зачастую проблематично, а иногда и вовсе невозможно без учета мнения населения. Различные формы самоорганизации жителей могут обладать существенным потенциалом для эффективного участия населения в решении вопросов местного значения.

В статье проанализированы материалы исследователей, органов власти и информационных ресурсов по поводу деятельности субъектов общественного самоуправления. В качестве наиболее распространенных в Самарской области более подробно рассмотрены такие формы самоорганизации населения как территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) и общественные советы микрорайонов (далее – ОСМ).

С позиции правового регулирования наиболее полно проработанной формой самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения представляется территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

Отправной точкой процесса юридического оформления института ТОС в отечественной системе взаимосвязей государства и общества можно считать принятие закона СССР от 09.04.1990 г. «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определил ТОС в качестве элемента системы местного самоуправления<sup>1</sup>.

В дальнейшем, термин ТОС появляется в Конституции РСФСР, Законе РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в

---

\* © Василенко С.С., 2018

Российской Федерации». Вышеуказанный закон постулировал систему территориального общественного самоуправления населения, элементами которой являлись: общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства. Законом устанавливались порядок формирования и полномочия ТОС, возможные виды экономической деятельности и механизм финансирования. Законом предусмотрена возможность наделения органа ТОС правами юридического лица. Компетенция органов ТОС определялась их уставами с учетом объема полномочий, переданных местными Советами и администрациями.

Очередным знаковым документом в хронологии становления института территориального общественного самоуправления стал 154 Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ключевое значение имел тот факт, что наряду с определением ТОС, Федеральный закон установил порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления согласно уставу муниципального образования и в соответствии с законами субъекта Российской Федерации. Региональные органы власти получили возможность определять ключевые направления развития ТОС<sup>2</sup>.

В настоящее время правовое регулирование деятельности ТОС закреплено Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Статьей 27 закона 131-ФЗ закреплено, что деятельность ТОС может вестись как без образования юридического лица, так и с таковым. В первом случае деятельность ТОС будет осуществляться в соответствии с уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. При регистрации ТОС в качестве юридического лица регулирование осуществляется на основании положения Гражданского кодекса РФ и соответствующих законов.

Под территориальным общественным самоуправлением в указанной статье понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Считаем важным отметить, что в отличие от ныне утратившего силу 154 федерального закона, 27 статья 131-ФЗ не определяет роль органов власти субъекта Российской Федерации в координации деятельности ТОС. При этом, исследователи и государственные деятели отмечают, что развитие системы ТОС без создания соответствующих условий и поддержки регионального и федерального уровня<sup>3</sup> практически невозможно<sup>4</sup>.

К числу проблем правового регулирования деятельности ТОС на современном этапе относят:

1. Несовершенство федерального законодательства, затрудняющее получения статуса юридического лица ТОС;
2. Концептуальная неопределенность роли региональных органов государственной власти в вопросе координации деятельности ТОС и построения целостной структуры органов территориального общественного самоуправления в субъектах РФ.

Анализ публикаций по рассматриваемой теме показал, что оба проблемных вопроса являются предметами общественного и научного дискурса.

По итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (далее – Совет по развитию МСУ), состоявшегося 5 августа 2017 г. в г. Киров, Президентом РФ В.В. Путиным были сформулированы поручения, в том числе:

Правительству РФ разработать предложения по внесению изменений в законодательство РФ в части установления особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации; органам исполнительной власти субъектов РФ создать условия для развития ТОС.

Таким образом, на сегодняшний день есть предпосылки для улучшения правовой и организационной среды функционирования ТОС. В рамках реализации поручений по итогам Совета по МСУ Министерством юстиции РФ был разработан проект закона «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации», предусматривающий, в том числе, расширение возможностей для финансового обеспечения деятельности ТОС.

Осуществляется экспертиза региональными общественными палатами вышеуказанного законопроекта. Так, по результатам обсуждения в Общественной палате Самарской области, проект закона в целом было решено поддержать, несмотря на некоторые замечания к его отдельным положениям.

В ряде субъектов РФ уже приняты законы о государственной поддержке ТОС:

- В Архангельской области в 2006 году был принят закон «О реализации государственных полномочий в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления»;

— в Ненецком АО № 56-ОЗ от 13.03.2015;

— в Ульяновской области № 74-ЗО от 28.06.2017;

— в Московской области № 187/2017-ОЗ от 08.11.2017.

В перечисленных законах определены основные цели, задачи и формы государственной поддержки ТОС, установлены соответствующие полномочия органов государственной власти субъекта РФ.

Подробное и разностороннее изучение ТОС требует обратиться к процессу возникновения и организационного становления этих органов в России.

Е.С. Шомина указывает, что первый ТОС (в 1988 году) и первая Ассоциация ТОС (1991 год) появились в Москве. Примерно в это же время органы территориального общественного самоуправления появляются в Вологодской и Новгородской областях, получают распространение в остальных регионах РФ.

По данным Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления на 1 марта 2018 года в 76 субъектах Российской Федерации функционирует более 30 тысяч ТОС, часть из которых объединена в 12 региональных ассоциаций ТОС. В регионах Приволжского федерального округа суммарная численность ТОС составляет более 5 300. При этом, на долю Самарской области приходится 306 ТОС, 114 из которых имеют статус юридического лица.

В целях освещения еще одной формы самоорганизации граждан на территории Самарской области обратимся к анализу практики применения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленному Самарской Губернской Думой.

Исследование, проведенное на базе муниципальных образований Самарской области, показало, что одной из распространенных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, не предусмотренной напрямую Федеральным законом № 131-ФЗ, является образование общественных советов микрорайонов (далее – ОСМ).

Так, в девяти внутригородских районах городского округа Самара на основании Решения городской думы от 29.10.2015 № 15 «Об утверждении Положения «О деятельности общественных советов микрорайонов на территории городского округа Самара» (далее – Положение) и в соответствии со статьей 33 Федерального закона № 131-ФЗ образованы и действуют 355 ОСМ.

ОСМ осуществляют свою деятельность в целях обеспечения взаимодействия жителей городского округа Самара, коммерческих и некоммерческих организаций с органами местного самоуправления городского округа Самара, органами местного самоуправления внутригородских районов городского округа Самара (далее также органы — местного самоуправления) и учета мнения жителей при решении наиболее важных вопросов развития территорий внутригородских районов городского округа Самара.

Помимо городского округа Самара, 13 ОСМ созданы и действуют в городском округе Новокуйбышевск, 54 ОСМ созданы в городском округе Сызрань. Общественные совета также сформированы в 15 микрорайонах Чапаевска.

Важной особенностью функционирования ОСМ, создаваемых как форма самоорганизации граждан, является институт кураторства в лице управляющего микрорайоном – сотрудника органов местного самоуправления соответствующей территории. Таким образом, предпринята попытка наладить взаимодействие органов местного самоуправления с населением посредством взаимодействия управляющего микрорайоном и общественного совета микрорайона. Однако, остается открытым вопрос жизнеспособности такой структуры как ОСМ при отсутствии кураторства в лице управляющих микрорайонами. Ведь при имеющейся численности ОСМ на соответствующие местные бюджеты ложится нагрузка по оплате труда

управляющих микрорайонами. Отсутствие внятного правового статуса и практики регистрации в качестве юридического лица существенно ограничивает возможности финансирования деятельности ОСМ и предполагает наличие дополнительных структур, которые могли бы осуществлять их ресурсное, методическое и правовое обеспечение.

Необходимо отметить, что создание системы ОСМ совпадало во времени с некоторым кризисом системы ТОС, сопровождавшимся значительным снижением государственной поддержки ТОС, вплоть до ее полного прекращения.

При сопоставлении вышеуказанных форм самоорганизации населения представляется важным обратить внимание на такой показатель как информационная открытость и активность.

Для этого обратимся к данным портала «Социально ориентированные некоммерческие организации и органы власти Самарской области (далее – СО НКО)». Ресурс начал свою работу в регионе с 2013 года и довольно известен среди представителей некоммерческого сектора. Регистрация на сайте осуществляется в заявительном порядке и доступна как для юридических лиц, так и для общественных объединений без образования юридического лица. При этом, прошедшие регистрацию могут пользоваться различными формами информационной и методической поддержки органов власти Самарской области. Представители общественных организаций и объединений могут также выбрать форму размещения информации о себе: сформировать полноценный профиль с исчерпывающими данными, на котором можно размещать новостной контент или указать базовые контактные данные с привязкой к геолокационной карте. На 05.02.2019 на портале размещены 175 полных профилей и 2838 позиций на карте.

На портале СО НКО зарегистрированы 8 ТОС, расположенные на территории г.о. Самара. Зарегистрированных ОСМ на портале не выявлено. Для сравнения, таких объединений как товарищества собственников жилья (далее ТСЖ) и Ассоциации ТСЖ на портале зарегистрировано 169 и подавляющая часть также представляет г.о. Самара.

Не очевидным представляется факт большей информационной активности ТОС в сравнении с ОСМ, но по отношению даже к некоммерческим организациям иной направленности, к ТСЖ, рассматриваемые нами формы общественного самоуправления недостаточно полно представлены в информационном поле региона.

Принимая во внимание тот факт, что установленные в результатах анализа направления деятельности ОСМ во многом совпадают с традиционными формами работы, присущими ТОС, и учитывая наметившийся федеральный тренд на усиление поддержки ТОС - представляется целесообразной разработкой механизма интеграции деятельности ТОС и ОСМ, что позволило бы сохранить имеющийся положительный опыт взаимодействия общественных советов с населением, использовать выстроенные контакты для решения вопросов местного значения.

Однозначно можно отметить, что ТОС и ОСМ не должны существовать параллельно друг от друга, размывая тем самым общественный актив территорий и снижая эффективность деятельности общественного самоуправления.

Актуальными видятся разработка и принятие регионального закона, формулирующего модель общественного самоуправления в Самарской области и определяющего необходимый и достаточный перечень форм государственной поддержки этого явления.

## Примечания

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник академии права и управления. – 2017. – № 1. – С. 12.

<sup>2</sup> Забелина Е.П. О научной концепции территориального общественного самоуправления // Территориальное общественное самоуправление в малых городах и сельских поселениях и его взаимодействие с органами местного самоуправления: сборник материалов общероссийской научно-практической конференции. Москва. 9 июня 2017 ф. – М.: ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2017. - С. 16.

<sup>3</sup> Материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления / [Электронный ресурс]. - bitly.ru/Lyeaz3e

<sup>4</sup> Кидяев В.Б. О потенциале территориального общественного самоуправления // Территориальное общественное самоуправление в малых городах и сельских поселениях и его взаимодействие с органами местного самоуправления: сборник материалов общероссийской научно-практической конференции. – М.: ИТД «ПЕРСПЕКТИВА», 2017. – С. 10.