

UDC 34

Territorial Self-governance as a Form of Local Sovereignty

¹Natal'ya V. Lebedeva²Mariya S. Semenova

¹ Sochi State University, Russia
26A, Sovetskaya street, Sochi, 354000
PhD (Law), Associate Professor

² Sochi State University, Russia
26A, Sovetskaya street, Sochi, 354000
PhD (Law), Associate Professor

Abstract. Territorial public self-governance is a kind of public self-governance, a form of involvement of society in conducting the local governance. The importance of such a legal institute is clear, as associations of home owners (TOS) cater for social self-consciousness, active cooperation between people and government, tackling the passiveness and freeloading.

Keywords: territorial public self-governance; forms of democracy; local self-governance.

Введение. Анализируя конституционно-правовую природу местного самоуправления, следует отметить, что оно является не только одной из основ конституционного строя России, но и одной из форм народовластия. Развитие народовластия на муниципальном уровне во многом зависит от системы местного самоуправления, обеспечивающей постоянное участие граждан в выработке решений и их исполнении.

Для Российской Федерации характерно многообразие форм организации и осуществления местного самоуправления [1], что, на наш взгляд, обусловлено такими причинами, как влиянием федеративного устройства России, наличием субъектов РФ, отличающихся особенностью исторических и местных традиций, в том числе, и многонационального состава населения государства, а также разнообразием основных типов населенных пунктов (сельское, городское поселение, городской округ, муниципальный район, внутригородская территория города федерального значения).

Материалы. Местное самоуправление согласно действующей Конституции (ст. 130) осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. От этих форм следует отграничивать формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. На наш взгляд, говорить в рассматриваемом контексте о непосредственном осуществлении населением местного самоуправления допустимо в случаях, когда граждане являются тем коллективным субъектом, который решает (окончательно, властно) тот или иной вопрос местного значения. В тех же случаях, когда решение по существу вопроса принимается другим субъектом, не ставится в прямую зависимость от мнения населения даже в тех случаях, когда этот субъект предварительно обязан выявить это мнение либо когда само население было инициатором рассмотрения вопроса, следует говорить об участии населения в осуществлении местного самоуправления.

В Федеральном законе от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [2] (далее – Закон № 131-ФЗ) закреплена правовая регламентация основных форм непосредственной демократии: 1) формы осуществления населением местного самоуправления; 2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (публичные слушания, собрания граждан, конференции граждан (собрания делегатов), опрос граждан, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан, территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС)).

Территориальное общественное самоуправление как субъективное право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, является одним из видов общественного самоуправления. ТОС как правовой институт всегда использовался в муниципальной практике и в настоящее время ему также уделяется особое внимание [3].

В п. 1 ст. 27 Закона № 131-ФЗ под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. При этом границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по инициативе проживающего на данной территории населения.

Большое значение для становления и развития ТОС имеет нормативная правовая основа, регламентирующая деятельность его органов. Помимо Закона, уставов муниципальных образований, правовых актов органов местного самоуправления, нормы о ТОСах содержатся в ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» [4], Земельного кодекса РФ (ст. 31) [5], ФЗ «О добровольной пожарной охране» (ст. 21) [6] и других.

Вместе с тем, реальное развитие территориального общественного самоуправления в России имеет ряд проблем, и в первую очередь проблем правового характера. Необходимо констатировать тот факт, что в уставах многих муниципальных образований вопросы правового регулирования данной формы непосредственной демократии носят исключительно рамочный, отсылочный к законодательству субъекта РФ характер. Субъекты РФ, в свою очередь, дублируют нормы Закона № 131-ФЗ. Таким образом, получается некий замкнутый круг, и принципиально вопрос не разрешается.

В настоящее время, на наш взгляд, не представляется возможным создание эффективного общественного самоуправления в связи с имеющей место законодательной неурегулированностью вопросов разграничения предметов ведения и полномочий по линии «Федеральный центр – субъект РФ – местное самоуправление». Разрешение возникающих противоречий возможно либо путем принятия Закона «Об органах территориального общественного самоуправления» на федеральном уровне или на уровне субъекта РФ, в котором необходимо было бы закрепить правовой статус органов ТОС, либо расширить положения статьи 27 Закона № 131-ФЗ.

Вопрос об установлении территорий, на которых осуществляется ТОС, также требует детального осмысления. Законодатель впервые закрепил многоуровневую систему территориального общественного самоуправления, определяя следующим образом территории его осуществления: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан (п. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ). Поскольку под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства, полагаем правильным предоставление права выбора территории, на которой будет осуществляться ТОС, непосредственно гражданам, проживающим на конкретной территории. В настоящий момент наиболее распространено создание органов ТОС в городах и поселках на территории дворов, улиц, кварталов, микрорайонов. В сельской местности органы ТОС создаются в поселениях, не являющихся муниципальными образованиями.

Следует отметить, что действующее законодательство содержит много пробелов по вопросам утверждения и изменения границ ТОС. Например, можно ли зарегистрировать ТОС в пределах многоквартирного дома, если уже зарегистрировано ТОС в пределах одного из подъездов этого дома. В случае положительного ответа могла бы получиться своеобразная «матрешка» из ТОС и их органов. В ряду муниципальных образований предусматривается, что в пределах одной территории может действовать только один орган ТОС, но ведь в случае с «матрешкой» формально территории разные [7].

Исходя из положения п. 2 ст. 27 Закона № 131-ФЗ, система ТОС включает: 1) общие собрания, конференции и иные формы осуществления прямой демократии гражданами; 2) органы ТОС – советы, комитеты или иные органы общественного самоуправления микрорайонов, жилых комплексов, поселков, деревень, кварталов, улиц, домов и других территорий, входящих в состав муниципального образования; 3) добровольные союзы органов ТОС [8].

Законодательно установлено, что собрание граждан по вопросам организации и осуществления ТОС правомочно при условии участия в нем не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста; конференция граждан по

вопросам организации и осуществления ТОС правомочна при условии участия в ней не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста (п. 6 ст. 27).

Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Учредителями органа ТОС являются граждане, постоянно или преимущественно проживающие на данной территории, и составляющие большинство из общего числа граждан, обладающих избирательным правом, принявшие непосредственно на собраниях или через своих представителей (делегатов) на конференции решение об учреждении органа ТОС.

В соответствии с Законом № 131-ФЗ органы ТОС обособлены от органов местного самоуправления и не входят в их систему. Ни сущность ТОС, ни способ формирования этих органов не допускают передачи органам территориального общественного самоуправления властных прав в отношении граждан и юридических лиц. В противном случае формирование такого властного института противоречит основам конституционного строя России. Наличие ТОС на территории не является обязательным, в отличие от существования органов местной власти.

При организации территориального общественного самоуправления необходимо учитывать, что его органы могут создаваться только по инициативе населения, ими же должна определяться и компетенция ТОС, поскольку именно граждане сами решают, какие собственные инициативы они будут осуществлять в вопросах местного значения.

Органы ТОС представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях (конференциях) граждан; вправе осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социальных, бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств граждан, так и на основании договора, заключенного между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета; могут вносить проекты муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления, которые подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие таких актов.

Согласно п. 4 ст. 27 Закона органы ТОС представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории. Законодатель не разъясняет понятие «население, проживающее на соответствующей территории». Анализ п. 1 ст. 27 Закона позволяет сделать вывод, что законодатель ведет речь идет о населении, именно проживающем на соответствующей территории, и не более того. Законом не уточняет наличие постоянной или временной регистрации граждан на территории существования ТОС; не уточняется также наличие российского гражданства. Тем самым подчеркивается создание и существование ТОС в интересах территории и проживающего на ней населения. Действительно, предметом деятельности ТОС имеет вопросы местного значения, но при этом, не являясь формой власти, не принимает общеобязательные решения, а осуществляет собственные инициативы в этих вопросах, направленные на решение конкретных задач в обеспечение жизнедеятельности жителей территории.

Важность такого правового института как территориальное общественное самоуправление очевидна, поскольку ТОС способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения. Не относя ТОС к общественным объединениям граждан, так как в этом случае на него распространялись бы нормы законодательства об общественных объединениях и его организация и деятельность не могли бы регулироваться Законом № 131-ФЗ, местными нормативными актами, не признавая этот институт властным, в том числе и одной из форм организации местного самоуправления, так как Конституцией РФ он в этом качестве не назван, определим его пограничным институтом между общественным и властным, который в любом государстве необходим и без которого ни одна власть существовать не может.

Заключение. В современных условиях, когда провозглашен курс на строительство в Российской Федерации гражданского общества, территориальное общественное самоуправление может стать реальным механизмом участия граждан в делах государства.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны содействовать населению, как в непосредственном осуществлении местного самоуправления, так и участию населения в его осуществлении, в том числе и посредством организации и осуществления ТОС как одного из видов общественного самоуправления.

Примечания:

1. Semenova M.S., Lebedeva N.V. Legal dualism of local government in Russia // European Researcher. 2011. № 2 (4); Semenova M.S., Lebedeva N.V. Citizens Meetings in Democratic System // European Researcher. 2011. № 1 (3). P. 111-113.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. Федеральный закон от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Закон Московской области от 25.12.1998 г. «Об основах территориального общественного самоуправления в Московской области», Закон Рязанской области от 29.12.2001 г. «О территориальном общественном самоуправлении в Рязанской области» и др.

4. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» от 30.04.1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

5. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

6. Федеральный закон «О добровольной пожарной охране» от 06.05.2011 г. // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.

7. Шугрина Е.С. Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией ТОС // Муниципальная служба. 2012. № 1. С. 18.

8. Подсумкова А.С., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный). М., 2008. С. 115.

УДК 34

**Территориальное общественное самоуправление
как форма народовластия на местном уровне**

¹ Наталья Викторовна Лебедева

² Мария Сергеевна Семенова

¹ Сочинский государственный университет, Россия
354003, г. Сочи, ул. Советская, 26а

Кандидат юридических наук

² Сочинский государственный университет, Россия
354003, г. Сочи, ул. Советская, 26а

Кандидат юридических наук

Аннотация. Территориальное общественное самоуправление – один из видов общественного самоуправления, форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Важность такого правового института очевидна, поскольку ТОС способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление; формы непосредственной демократии; местное самоуправление.