

УДК 342.25

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ДЕФЕКТЫ ФОРМАЛИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

**© 2020 г. М.В. Мархгейм, О.Р. Скопенко**

*Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015*

*На сегодняшний день территориальное общественное самоуправление приобретает новую динамику развития, выступая одной из форм осуществления народом принадлежащей ему власти, особым механизмом обеспечения и защиты прав и свобод граждан на современном этапе формирования гражданского общества и демократического государства.*

*В связи с этим авторами статьи обращено внимание на основные правовые коллизии в решении вопросов регистрации и деятельности ТОС, противоречия в законах, регламентирующих их деятельность, предложены возможные варианты решения возникающих проблем.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, некоммерческая организация, общественная организация.*

*Today, territorial public self-government is acquiring a new dynamic of development, acting as one of the forms of the people's exercise of their power, a special mechanism for ensuring and protecting the rights and freedoms of citizens at the present stage of the formation of civic society and a democratic state.*

*In this regard, the authors of the article draw attention to the main legal conflicts in addressing the issues of registration and activity of CBT, contradictions in the laws regulating their activities, and offer possible solutions to the problems that arise.*

**Keywords:** *local self-government, territorial public self-government, non-profit organization, public organization.*

Образ территориального общественного самоуправления складывается с учетом результатов исследований различных социальных наук, где особая роль принадлежит юридической науке. Основываясь на апробированных ею методах, территориальное общественное самоуправление рассматривается как основа демократии [1], вообще, и муниципальной [2], в частности; институт гражданского общества [3]. Территориальное общественное самоуправление получило разработку в контексте местного самоуправления [4], применительно к городу [5] и иным территориям проживания граждан [6], с учетом опыта европейских стран [7]. Все это, с одной стороны, освещает грани и потенциал территориального общественного самоуправления, с другой – указывает широкий спектр проблем его реализации. В их числе – аспекты формализации и функционирования.

Отправной точкой рассмотрения такой формализации является Конституция Российской Федерации, прежде всего ее положения, признаваемые основами конституционного строя. Так, народ, являясь и источником власти, и субъектом ее осуществления, в том числе непосредственно (ч. 1-2 ст. 3), может выражать свою власть не только в «высших» (референдум и свободные выборы) (ч. 3 ст. 3), но и в иных формах. К числу последних есть основания относить и территориальное общественное самоуправление.

Отметим, что России в качестве основы конституционного строя «признается и гарантируется местное самоуправление» (ст. 12). Это позволяет допустить, что данная норма распространяется и на территориальное общественное самоуправление, получившее законодательное сопряжение с местным самоуправлением [8].

Конституционно местное самоуправление сопряжено также с правами и свободами человека. Именно они «определяют ... деятельность ... местного самоуправления ...» (ст. 18). То, что в указанной конституционной норме нет конкретизации форм его осуществления, дает основания утверждать, что и территориальное общественное самоуправление обуславливается правами и свободами человека. Соответственно, территориальное общественное самоуправление заслуживает обособления в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина [9] и дальнейшей правозащитной разработки в качестве негосударственного уровня единой конституционной системы обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации [10, с. 136].

Далее в специальной конституционной главе, посвященной местному самоуправлению, определено, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением

вопросы местного значения...» (ч. 1 ст. 130), что корреспондирует самостоятельности «осуществления населением собственных инициатив» [8] по «вопросам местного значения» [8].

Изложенное позволяет интерпретировать территориальное общественное самоуправление как исходный шаг развития общественной активности населения в решении вопросов местного значения, а также действенный механизм содействия органам местного самоуправления в реализации их полномочий, прежде всего связанных с правами и свободами граждан.

Если конституционный уровень формализации территориального общественного самоуправления является интерпретационным, то законодательный – непосредственным. Именно в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дана трактовка и характеристика территориального общественного самоуправления. Оно, являясь самоорганизацией граждан по месту их жительства (ст. 27), связано с реализацией конституционных прав на объединение (ч. 1 ст. 30) и на проведение собраний (ст. 31). Отметим при этом, что первое адресуется «каждому», а второе – гражданам.

Территориальное общественное самоуправление и по замыслу, и по потенциалу ориентировано на поиск оптимальных путей решения проблем населения и добровольно исполнению жителями принимаемых на себя обязательств. Здесь важна роль муниципального партнерства [11], складывающегося между органами местного самоуправления и населением. В этом смысле территориальное общественное самоуправление выступает той «правовой нитью», которая позволяет воспринимать местную власть как более близкую. По словам В.В. Путина, местная власть «должна быть устроена так (а ведь это самая близкая власть к людям), чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой» [12].

Территориальное общественное самоуправление, приближая местную власть к жителям, обладает рядом отличительных черт, в числе которых инициатива в организационном оформлении и территориальном обособлении. Так, территориальное общественное самоуправление создается, во-первых, по инициативе граждан, точнее определенной инициативной группы, готовой взять на себя ответственность и содействовать муниципальным органам в деле, во-вторых, обеспечения и защиты прав и интересов жителей определенной части территории муниципального образования, границы которой, в-третьих, устанавливаются соответствующим муниципальным представительным органом по предложению населения, проживающего на ней. Эта территория может ограничиваться подъездом жилого дома или охватывать целый жилой микрорайон.

Изложенное дает основания для вывода, что территориальное общественное самоуправление – это инициативный способ осуществления народом принадлежащей ему власти на определенной территории, особый механизм обеспечения и защиты прав и свобод граждан, способствующий развитию гражданского общества и демократического государства.

Учреждение и функционирование территориального общественного самоуправления закономерно связано с организационно-правовыми формами. Законодательно определены две такие формы – без образования юридического лица и с образованием юридического лица. В первом случае, достаточно пройти процедуру регистрации устава в наделенном такими полномочиями представительном органе местного самоуправления; во втором – наряду с регистрацией устава предусматривается создание и регистрация некоммерческой организации. При втором варианте у организации возникает возможность участвовать в различных проектах и привлекать для этого финансовые ресурсы, полученные в виде грантов и других подобных источников [13, с. 15]. Законодательно установлено, что порядок «регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования» (ч. 4 ст. 27).

Следовательно, наличествует уставный уровень формализации территориального общественного самоуправления. При этом наряду с уставом самого территориального общественного самоуправления речь идет и об уставе муниципального образования.

Рассматривая территориальное общественное самоуправление в организационно-правовой форме некоммерческой организации, целесообразно проанализировать ее формализованные трактовки. Согласно ч. 3 ст. 2 Федерального закона №7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» [14] в числе перечисленных форм создания некоммерческих организаций прямого указания на территориальное общественное самоуправление нет. Однако допущение и «других форм», предусмотренных федеральными законами, позволяет утверждать, что данная норма касается и территориального общественного самоуправления.

Некоммерческие организации являются также объектом регулирования Гражданским кодексом России, которым посвящены специальные части 3-6 ст. 50. В п. 2 ч. 3 данной статьи установлено, что «территориальные общественные самоуправления» могут создаваться только в организационно-правовой форме «общественных организаций». Обращаясь к ст. 8 Федерального закона от 19 мая 1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [15], констатируем, что общественная организация

– «основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан». Если по основаниям и целям общественная организация и территориальное общественное самоуправление можно соотносить, то «членство» вызывает вопрос. Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления не оперирует понятием «член территориального общественного самоуправления». В него может войти любой из жителей соответствующей территории.

Наличествуют разночтения и по возрастным цензам. Так, в соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об общественных объединениях», их членами могут быть «граждане, достигшие 18 лет». При этом ч. 6 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» установлено, что применительно к территориальному общественному самоуправлению правомочность собрания граждан определяется, «если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста».

Необходимо обратить внимание и на «самостоятельность» инициативы создания территориального общественного самоуправления и общественной организации. Последние, как следует из ч. 3 ст. 3 федерального закона об общественных объединениях, граждане могут создавать «по своему выбору ... без предварительного разрешения ... органов местного самоуправления». Территориальное общественное самоуправление, как следует из содержания ч. 1 и 5 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» подвержено прямому влиянию со стороны органов местного самоуправления и в уставно-учредительном смысле, и в предметной сфере функционирования. Так, территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава уполномоченным органом местного самоуправления, в то время как общественная организация, судя по ч. 3 ст. 18 федерального закона об общественных объединениях, – с момента утверждения устава и формирования руководящих органов, как правило, на съезде или общем собрании.

Дальнейшее сравнение территориального общественного самоуправления и общественной организации корректно провести по, назовем его, «цензу территориальной оседлости». Территориальное общественное самоуправление всегда имеет конкретную территориальную привязку: это самоорганизация граждан на определенной территории для ее развития. Именно через призму развития территории осуществляется поддержка граждан, охрана общественного порядка, развитие народных промыслов и т.д. Следовательно, приоритеты территориального общественного самоуправления и общественных организаций расставлены иначе.

Приведенные результаты анализа федеральных законов, нормы которых касаются территориального общественного самоуправления, указывают на неоднозначность и некорректность приравнивания территориального общественного самоуправления к общественным организациям. Представляется востребованным наведение порядка в формализации территориального общественного самоуправления, в том числе по уже обозначенным позициям.

Далее для раскрытия заявленной проблемы целесообразно обратиться к анализу решений, принимаемых рассматриваемыми организациями. Так, решения некоммерческих организаций распространяются на ее членов, участников, т.е. тех, кто изъявил желание участвовать в работе этой некоммерческой организации. Совсем иначе обстоит дело с территориальным общественным самоуправлением. По факту здесь действует другой механизм: решения распространяются на всех лиц, проживающих на соответствующей территории. Однако судебная практика по данному вопросу рассматривается в разных контекстах. Обратимся к одной из них, когда территориальное общественное самоуправление (г. Барнаул) решением конференции жителей микрорайона установило целевой взнос на благоустройство территории микрорайона и обязал всех граждан, проживающих и ведущих деятельность на этой территории, уплачивать его. Данное решение вызвало протест прокурора района, который обратился в суд с ходатайством о признании незаконным возложение такой обязанности на неопределенный круг лиц. Парадоксален тот факт, что прокуратура проиграла все суды в Алтайском крае. В определении Алтайского краевого суда от 3 ноября 2010 г. констатируется, что указание в представлении прокурора на то, что территориальное общественное самоуправление не наделено полномочиями устанавливать обязательные к уплате платежи, не может быть признано обоснованным, так как из содержания его устава не следует, что целевые взносы граждан нарушают их права. Однако Верховный Суд РФ иначе взглянул на эту проблему. Согласно его определению от 26 октября 2011 г. № 51-Впр11-13 [16], все барнаульские решения были отменены, а соответствующие нормы устава признаны недействительными. Кроме того, Верховный Суд аргументировал, что поскольку территориальное общественное самоуправление является некоммерческой организацией, то издание им каких-либо актов, затрагивающих права неопределенного круга лиц, является незаконным. Приведенный пример указывает на то, что, несмотря на казусы и противоречия в законодательстве, в юридическом смысле территориальное общественное самоуправление ограничивается рамками некоммерческой организации. Таким образом, было бы целесообразным на законодательном уровне разработать и принять особые

правила регистрации его в качестве некоммерческой организации либо определить отдельную организационно-правовую форму, например, «организация территориального общественного самоуправления».

Весьма любопытно, что в последнее время наблюдается расширение сферы деятельности территориального общественного самоуправления. Наряду с организацией досуга, спортивных и культурно-массовых мероприятий на своих территориях появляются и иные формы деятельности территориального общественного самоуправления. В этой связи полагаем уместным рассмотреть уникальный опыт Геленджика, касающийся наделения руководителей территориального общественного самоуправления полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и включения их в состав административных комиссий. Широкое распространение получило создание общественных советов при администрациях муниципальных образований, посредством которых осуществляется общественный контроль и конструктивное взаимодействие общественности и власти.

Накопленный опыт функционирования территориального общественного самоуправления обобщается силами Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления, а также регулярно проводимых круглых столов по вопросам деятельности территориального общественного самоуправления при комитете Совета Федерации [13, с. 16].

Изложенное позволяет обобщить, что даже отсутствие сложного правового механизма в организации и деятельности территориального общественного самоуправления не умаляет его положительного значения и для органов местного самоуправления, и для населения в целом. Полагаем, что устранение выявленных противоречий и введение самостоятельной организационно-правовой формы «организация территориального общественного самоуправления» позволят данному субъекту муниципально-правовых отношений открыть новые грани своих возможностей.

#### **Литература**

1. Бондалетов В.В. Территориальное общественное самоуправление как основа демократии // Материалы Ивановских чтений. 2013. № 3 (3). С. 23-27.
2. Сергеев А.А. Территориальное общественное самоуправление как форма муниципальной демократии // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 5 (256). С. 27-34.
3. Смирнова Ю.М. Территориальное общественное самоуправление как институт гражданского общества // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 4 (15). С. 60-67.
4. Аракелян Л.К. Территориальное общественное самоуправление и местное самоуправление в России // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире. 2013. Т. 3. № 4 (04). С. 103-105.
5. Алешкова Н.П. Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6 (55). С. 95-99.
6. Галаш А.С. Состояние и региональные особенности развития территориального общественного самоуправления в сельской среде // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 7. С. 277-283.
7. Марков П.Н. Система территориального общественного самоуправления в европейских странах // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2013. № 4 (130). С. 212-221.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с учетом последующих изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; <http://www.consultant.ru/>
9. Мархгейм М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ... д.ю.н. / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2005.
10. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод граждан в местном самоуправлении. М: Городец, 2011. 352 с.
11. Мархгейм М.В., Золотарев М.П. Принципы муниципального партнерства: конституционно-правовое содержание и виды // Бизнес в законе. 2011. № 3. С. 10-14.
12. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию // RG.RU: оф. сайт "РГ". URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>
13. Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2017. № 1. С. 12-17.
14. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с последующими изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145
15. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с последующими изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930
16. URL:<http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/902376256>