УДК 352

Смирнова Ю.М.,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал; кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права (Российская Федерация, Орел)

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В данной статье анализируются проблемы функционирования территориального общественного самоуправления, существующие в разных субъектах Российской Федерации и оказывающие влияние на преобразование социальной действительности в процессе формирования гражданского общества.

Ключевые слова: ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, самоорганизация граждан, гражданское общество

Сформулированное в ст. 130 Конституции РФ право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения аккумулирует в себе весь спектр предусмотренных Конституцией РФ и законодательством способов осуществления гражданами местного самоуправления. Их общий перечень закреплен Конституцией РФ: референдум, выборы другие формы прямого народовластия, выборные и другие органы местного самоуправления. Более глубокую и детальную регламентацию формы осуществления населением местного самоуправления, а также детальное регулирование механизмов его осуществления почти в каждом конкретном случае получили в федеральном законодательстве.

Действующий Федеральный закон 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее № 131-ФЗ) в ст. 3, не фиксируя все формы непосредственной демокра-

тии в местном самоуправлении, устанавливает, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, а также с помощью иных форм прямого волеизъявления и через выборные и иные органы местного самоуправления[1].

Исходя из положений Федерального закона № 131-ФЗ, одной из основных форм институционализации территориальных (местных) сообществ на сегодняшний день является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

Согласно статье 27 Закона №131-ФЗ ТОС представляет собой форму самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления общественных инициатив по вопросам местного значения. «Самоорганизация граждан» представляет собой социально признанное объединение населения, результатом действий которого является объективное преобразование социальной действительности.

По мнению С.Ю. Наумова и А.А. Подсумковой, ТОС по своей сути наиболее подвижная и оперативная форма самоорганизации граждан в силу следующих причин:

1) территориальное общественное самоуправление максимально приближено к жителям;

2) возможности территориального общественного самоуправления гораздо шире, чем у других самоуправленческих систем;

3) численность населения, с которым работают органы территориального общественного самоуправления, несоизмеримо меньше, чем в муниципальном образовании, поэтому появляется возможность работать с конкретными людьми, используя индивидуальный подход[2].

Основная цель органов ТОС – формирование свободного к самоорганизации гражданского общества, имеющего возможность учесть особенности участия местного населения в управлении делами местной жизни, а также умеющего защищать свои права и интересы.

Формулировка «самоорганизация граждан» предполагает возможность создания территориального общественного самоуправления только по инициативе населения, а не органов власти. Однако практика развития данного института показывает, что чаще всего организация органов ТОС навязывается местными органами власти для решения определенных задач, искажая при этом его истинное предназначение.

Так, создание ТОС согласовывается с соответствующей администрацией и утверждается представительным органом местного самоуправления. И здесь справедливо задает вопрос В. М. Захаров: «А требуется ли утверждение неким органом, например самоуправлением жителей подъезда, дома, чтобы поставить цветы либо заменить ручку двери?»[3]. Сами граждане согласно ФЗ № 131 могут выступать лишь в роли инициатора ТОС, не более. Укажем еще на одну деталь – выборы в ТОС могут проводиться на общих собраниях, сходах, конференциях при тайном голосовании.

Безусловно, организация тайного голосования требует уже более тщательной подготовки (урны, бюллетени, инициативная группа, счетная комиссия и прочие организационные процедуры). Однако это не способствует облегчению участия граждан в решении вопросов местного значения. Представительным же органам предоставлено право регулировать практически

все вопросы организации и деятельности ТОС, причем до такой степени, что вряд ли можно вести речь о непосредственном самоуправлении. Порядок, нормы представительства, сроки проведения выборов органов ТОС, порядок образования избирательных комиссий, выдвижения кандидатов в ТОС — все это не прерогатива самого населения, а компетенция местного представительного органа.

Очевидно, что формирование и функционирование органов ТОС излишне забюрократизированы. К примеру, Положение «О порядке организации территориального общественного самоуправления в городе Казани» от 17 февраля 2006 г. № 2—6 закрепляет, что устав органа ТОС направляется для регистрации в Аппарат Городской Думы, которая в 30-дневный срок со дня поступления документов о регистрации устава ТОС организует его предварительное рассмотрение, правовую экспертизу и подготовку проекта распоряжения главы муниципального образования о регистрации устава или отказе в его регистрации в соответствии с действующим законодательством.

Отметим, что вместе с уставом для регистрации представляются: заявление о регистрации органа ТОС; протокол с решением собрания (схода), конференции граждан о создании органа ТОС и утверждении его устава; карта (схема) с описанием границ соответствующей территории; решение представительного органа местного самоуправления об утверждении границ; документ о юридическом адресе; список участников собрания (схода), конференции; список избранных членов органа ТОС.

Выходом из сложившейся процессуально усложненной ситуации может служить закрепление в федеральном законе возможности создания ТОС путем заочного голосования. Как было уже отмечено, существующие нормы «сводят на нет» все попытки инициативной группы создания ТОС или подталкивают к фальсификации итогов.

Решение данной проблемы видится в применении принципа диспозитивности к существующей норме закона. В данном случае п. 6 ст. 27 Закона № 131-ФЗ, который гласит: «Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста», необходимо дополнить формулировкой «если иное не установлено иными нормативно-правовыми актами». Применение данной формулировки позволит органам местного самоуправления устанавливать свои критерии создания территориального общественного самоуправления. Однако в данном случае необходимо исключить установление в местных актах норм, необоснованно ужесточающих требования к созданию территориального общественного самоуправления. Именно в федеральном законе необходимо предусмотреть запрет на установление дополнительных барьеров.

Кроме того, следует отметить еще одну сложность: закон вводит зачастую непреодолимые барьеры, связанные с численностью граждан. Например, собрания граждан по вопросам

организации и осуществления ТОС правомочны при участии в них не менее половины граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право на участие в ТОС. Конференция правомочна при участии в ней не менее 2/3 делегатов.

Несомненно, что выполнение всех обозначенных формальностей становится порой неподъемным делом для простых и в основном некомпетентных жильцов дома, подъезда либо подобных им территорий[4].

Исходя из вышесказанного, очевидно: едва ли можно считать ТОС формой непосредственного народовластия. Здесь важно подчеркнуть, что одна из важнейших управленческих задач любого муниципального образования — способствовать становлению своего территориального публичного коллектива как субъекта местного самоуправления, то есть созданию (сохранению) его как целеустремленной системы, как социального института. Достигнуть этого можно путем развития и институционализации местных сообществ, в том числе посредством ТОС, внутри населения муниципального образования и вовлечения их в деятельность по осуществлению местного самоуправления через выявление и нормативизацию их общей цели и формированию на их основе общей цели населения муниципального образования как составляющей общих целей местных сообществ.

И. В. Мерсиянова, исследовавшая организацию и деятельность ТОС в ряде сибирских и дальневосточных городов, предлагает для обозначения субъекта ТОС ввести понятие «территориальное сообщество» как общности граждан, проживающих на данной территории и объединившихся для осуществления общественного самоуправления[5]. Уточним, что территориальное (местное) сообщество является не только субъектом ТОС как одной из форм институционализации местных сообществ, но также субъектом местного самоуправления в целом и обозначено в ст. 130 Конституции РФ понятием «население».

Относительно осуществления ТОС важно отметить, что территориальное сообщество часто существует в границах бывших ранее обособленных частей (отдельных населенных пунктах) крупного города либо иным образом обособленных частей города. Именно там нередко и организуются ТОС. В частности, существует практика образования ТОС на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, а в домах и отдельных подъездах избираются уполномоченные выборные лица ТОС — старшие по домам и старшие по подъездам. Например, в Новосибирске к середине 2007 года насчитывалось 106 советов микрорайонов, 562 уличных комитета, 189 домовых комитетов, 5527 старших по домам и 10 499 старших по подъездам. Подобные системы органов и выборных лиц ТОС сложились в Краснодаре, Твери, Барнауле, Омске, Кемерове, Сургуте и других городах, а их основы были заложены еще в конце 1980-х гг. Например, в Барнауле советы микрорайонов начали создаваться в этот период времени в порядке эксперимента. Первым нормативным актом стало Положение «Об общественном самоуправлении микрорайонов города Барнаула», утвержденное 19 июня 1990 года президиумом Барнаульского городского Совета народных депутатов. На сегодняшний день в этом городе с численностью населения 603,5 тыс. чел. функционирует 34 совета микрорайонов, каждый из которых обладает правами юридического лица. В Омске с численностью населения 1133,9 тыс. чел. создано 73 комитета ТОС в границах микрорайонов. В Ишиме насе-

ление составляет 67 тысяч человек, из них 40% проживают в домах частного сектора, на территории которого действует 9 крупных органов ТОС. Также в этом городе сумели сохранить 127 квартальных комитетов, которые активно работали еще до перестройки. В Кемерове с численностью населения почти 475 тыс. человек работают 32 комитета ТОС, 832 уличных комитета, 1003 домовых комитета, 1015 старших по домам, 3423 старших по подъездам, 79 советов общежитий, 371 старший по этажу общежития. В целом по стране это общественное движение вовлекает огромное число людей в сферу гражданской активности[14].

Надо отметить одну важную особенность: ТОС успешно создаются и действуют, если встроены в единую систему местного самоуправления города. В противном случае, как это произошло, в частности, в Норильске в начале 2000-х гг., они фактически прекращают свое существование, поскольку их деятельность становится неэффективной. Это еще раз подтверждает, что ТОС являются и субъектом местного самоуправления, и неотъемлемым субъектом муниципальной власти.

При этом формализация, которая сопровождает всякую юридическую институционализацию, объединяет в рамках организации ТОС как местное территориальное сообщество (территориальную социальную группу), так и граждан, реально в него не входящих, но проживающих на территории организации ТОС. По данным социологических исследований, в восьми сибирских городах доля активного населения, которое поддерживает и участвует в мероприятиях ТОС, составляет в среднем 23,5%; при этом показатель существенно варьируется: от 9% в Тюмени до 58,8% в Барнауле[6].

Можно констатировать, что по общему правилу около одной пятой жителей относительно обособленных частей крупного города могут составить организационное ядро местного территориального сообщества — целеустремленную социальную группу и субъект ТОС. Некоторая часть жителей готова присоединиться к территориальному сообществу (в процессе его организации или после), усвоив общую цель (общие цели) созданной таким образом социальной группы[7].

Деятельность ТОС, как показывает практика, наиболее эффективна в следующих направлениях:

1) проведение на своей территории акций милосердия и благотворительности;

2) проведение культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий;

3) работа с детьми и подростками по месту жительства;

4) содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;

5) общественный контроль над качеством уборки территории и вывозом мусора, за решением вопросов благоустройства, за содержанием жилищного фонда, своевременным и качественным выполнением работ по его ремонту;

6) информирование жителей своей территории о решениях органов местного самоуправления муниципального образования[8].

Надо отметить, что ТОС оказалось достаточно жизнеспособной формой институционализации территориальных сообществ. Всего на территории РФ, по данным Министерства регионального развития РФ по состоянию на 1 января 2009 г.[9], зарегистрировано 15 888 уставов ТОС, при этом наибольшее их количество зарегистрировано

в Краснодарском крае (4219, или 26,5% всех ТОС), Волгоградской области (1901), Тверской области (1812), Республике Марий Эл (1557), Костромской области (1009), а всего ТОС существуют в 64 субъектах РФ.

Вместе с тем ТОС не часто регистрируются в качестве юридического лица, хотя для того, чтобы органы ТОС могли осуществлять хозяйственную деятельность, необходимо зарегистрировать их в качестве юридического лица. Действующее законодательство не содержит указаний на форму некоммерческой организации при регистрации. В результате в силу недостаточной правовой грамотности граждане просто отказываются от регистрации, и орган территориального общественного самоуправления функционирует в лучшем случае на «общественных началах». В связи с этим необходимо указать в законе приоритетную форму некоммерческой организации при регистрации ТОС в качестве юридического лица. Анализ основных организационно-правовых форм некоммерческих организаций показал, что территориальное общественное самоуправление может быть зарегистрировано в любой организационно-правовой форме некоммерческой организации, однако наиболее оптимальной является орган общественной самодеятельности[10].

По Российской Федерации в качестве юридических лиц зарегистрировано 1916 ТОС (12% общего их количества). Организации территориального общественного самоуправления проявляют достаточно высокую активность в качестве инициаторов проектов муниципальных правовых актов, из которых значительное большинство принимается. Так, в 2006 г. организациями ТОС были внесены 95 проектов муниципальных правовых актов, в 2007 г. — 133 проекта, в 2008 г. — 169, в 2009 г. — 213, в 2010 г. — 248, в 2011 г. — 271, в 2012 г. — 292, в 2013 г. — 338[11]. За эти годы было отклонено всего 123 из 1759 проектов (7%), что свидетельствует о достаточно хорошем уровне правовой подготовки таких актов организациями ТОС и адекватном отражении ими вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании.

Вместе с тем только в 19 субъектах РФ из 64, в которых имеются организации ТОС, реализуется право ТОС на внесение проектов муниципальных правовых актов. По данному показателю выделяется организация деятельности ТОС в Костромской и Волгоградской областях: ежегодно здесь вносятся около 30 проектов муниципальных правовых актов[12]. Это указывает на то, что органы государственной власти субъекта РФ могут оказывать существенную методическую и организационную помощь ТОС, которая заметно влияет на результаты их деятельности.

Обобщая практику развития законодательства в разных регионах Российской Федерации, необходимо отметить, что интерес жителей к осуществлению территориального общественного самоуправления, самостоятельному решению проблем территории, развитию и благоустройству территории значительно возрос. Однако на практике не всегда возможно реализовать это право жителей. Например, с момента введения в действие Положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Орле» (март 2008 г.) на территории города местной администрацией зарегистрировано 323 уличкома и домкома и всего 14 уставов органов ТОС, при этом ни один орган ТОС не зарегистрирован в качестве юридического лица[13].

Таким образом, ТОС является одной из наиболее действенных форм реализации самоорганизованной ча-

стью населения права на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Это обусловлено тем, что ТОС – это сложное правовое явление, соединяющее в себе несколько характеристик. Оно одновременно выступает в качестве:

– института непосредственной демократии;

– самостоятельного элемента системы территориальной организации местного самоуправления;

– субъекта муниципальной власти и местного самоуправления. И имеет исключительно важную цель – формирование свободного к самоорганизации гражданского общества.

Однако приходится констатировать, что территориальное общественное самоуправление в Российской Федерации не достигло еще того уровня развития, при котором оно могло бы в полном объеме выполнять поставленные перед ним цели и задачи. Среди основных проблем можно назвать чрезмерную законодательную формализованность и забюрократизированность и, как следствие, низкую активность населения.

Решение этих проблем требует оптимизации законодательного регулирования, которое должно проходить в следующих направлениях:

– закрепление в федеральном законе возможности создания ТОС путем заочного голосования;

– распространение принципа диспозитивности на нормы, регулирующие создание и функционирование ТОС;

– регламентация в федеральном законе запрета на установление дополнительных барьеров на региональном и местном уровнях, которые усложняют деятельность ТОС.

На наш взгляд, предложенные меры должны способствовать успешному функционированию ТОС как формы реализации права населения на решение вопросов местного значения в единой системе местного самоуправления и, как следствие, формированию гражданского общества.

References

1. Vasil'ev V. I. Zakonodatel'naja osnova municipal'noj reformy. M., 2005. (In Russ.)

2. Naumov S.Ju., Podsumkova A.A. Osnovy organizacii municipal'nogo upravlenija: Uchebnoe posobie, M.: «Forum» , 2009. (In Russ.)

3. Zaharov M. V. O procedurah neposredstvennogo narodovlastija. Zakon i pravo, 2008, № 6. (In Russ.)

4. Territorial'noe obshhestvennoe samoupravlenie v rossijskih gorodah / pod red. I. V. Mersijanovoj. Novosibirsk, 2014. (In Russ.)

5. Jakovlev A. M. Social'naja struktura obshhestva i pravo: ucheb. posobie. M.: Norma, 2009, p. 237. (In Russ.)

6. Pis'mo stats-sekretarja – zamestitelja ministra regional'nogo razvitija RF ot 13 maja 2009 g. № 14188-JuO/Ob s prilozheniem na 5 l., Arhiv Komiteta Gosudarstvennoj Dumy RF po voprosam mestnogo samoupravlenija. (In Russ.)

7. Ruchin M.V., Hudjakova I.V Stat'ja: Organizacionno-pravovaja forma territorial'nogo obshhestvennogo samoupravlenija kak sub'ekta municipal'nyh i grazhdanskih pravootnoshenij, Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2005, № 8. (In Russ.)

8. Statisticheskie dannye po territorial'nomu obshhestvennomu samoupravleniju v RF, Rezhim dostupa: http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/statistika/statistika-tos.html (04.01.2014).

9. Butusov V.P. TOSy v gorodah Rossii, Rezhim dostupa: http://vladimirbutusov.ru/index (04.01.2014).

10. Kulkova V.Y., structure and main characteristics of the non-profit sector RF // Central Russian Journal of Social Sciences. 2014. № 3. P. 233-241

[1] Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. — М., 2005. — С. 188.

[2] Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: Учебное пособие / М.:«Форум», 2009. — С.145—147.

[3] Захаров М. В. О процедурах непосредственного народовластия. — Закон и право. — 2008. — № 6. — С. 82—83.

[4] Захаров М. В. О процедурах непосредственного народовластия. — Закон и право. — 2008. — № 6. — С. 82—83.

[5] См.: Территориальное общественное самоуправление в российских городах / Под ред. И. В. Мерсияновой. — Новосибирск, 2014. — С. 12.

[6] См.: Территориальное общественное самоуправление в российских городах / Под ред. И. В. Мерсияновой. — Новосибирск, 2014. — С. 50.

[7] Это, как правило, случается, если личные цели гражданина в значительном объеме соответствуют целям, совместно достигаемым территориальным сообществом (см.: Яковлев А. М. Социальная структура общества и право: Учеб. пособие. — М.: Норма, 2009. — С. 237).

[8] См.: Территориальное общественное самоуправление в российских городах / Под ред. И. В. Мерсияновой. С. 2014.

[9] См.: Письмо статс-секретаря — заместителя министра регионального развития РФ от 13 мая 2009 г. № 14188-ЮО / Об с приложением на 5 л. // Архив Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления.

[10] См.: Ручин М. В., Худякова И. В. Организационно-правовая форма территориального общественного самоуправления как субъекта муниципальных и гражданских правоотношений // Государственная власть и местное самоуправление». — 2005. — № 8.

[11] Статистические данные по территориальному общественному самоуправлению в РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/statistika/statistika-tos.html (04.01.2014)

[12] Статистические данные по территориальному общественному самоуправлению в РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/statistika/statistika-tos.html (04.01.2014)

[13] Бутусов В.П. ТОСы в городах России / Режим доступа: http://vladimirbutusov.ru/index (04.01.2014).

[14] Кулькова В.Ю., структура и основные характеристики некоммерческого сектора в РФ// Среднерусский вестник общественных наук. — 2014. — № 3. — С. 233—241

Smirnova J.M. — Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russian Federation, Orel, e-mail: Juliy15@yandex.ru

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT AS A CIVIL SOCIETY INSTITUTE

This article analyzes the territorial public self-government functioning problems, which exist in different regions of the Russian Federation and influencing the social reality transformation in the process of civil society formation.

Keywords: Federal Law "On general principles of local self-government organization in the Russian Federation", local self-government, territorial public self-government, self-organization of citizens, civil society.