

Лекция 1. Эволюция формирования и развития ТОС в России

1. Развитие ТОС в Советский период

2. Особенности осуществления

территориального общественного самоуправления в

1991–1995 гг.

3. Особенности осуществления территориального общественного самоуправления в 1995–2003 гг.

4. Особенности осуществления территориального общественного самоуправления после 2003 г.

1. Развитие ТОС в Советский период

В советское время в текстах юридических документов отсутствовал термин «территориальное общественное самоуправление» (ТОС), вместо него использовались иные – общественное самоуправление, общественная самодеятельность и т.п. Наличие именно таких терминов уже определенным образом указывает на роль место территориального общественного самоуправления в системе взаимоотношений власть – общество – государство.

Единого понимания элементов общественного самоуправления советском государстве также не было. Функции общественного самоуправления выполняли сельские, уличные, квартальные комитеты в населенных пунктах, домовые комитеты, товарищеские суды и другие органы общественной самодеятельности.

В большинстве нормативных актов советского периода констатировалось, что местные советы осуществляют свою деятельность в тесной связи с общественными организациями и трудовыми коллективами, организуют широкое участие граждан в решении вопросов местного и общегосударственного значения, развивают общественную самодеятельность населения, выносят наиболее важные вопросы на обсуждение граждан, вовлекает их в работу постоянных комиссий, исполнительного комитета и других подотчетных советам органов. Зачастую акцент делался на то, что именно советы руководят работой органов общественной самодеятельности населения.

Одним из первых документов, комплексно регулирующих вопросы территориального общественного самоуправления в советском государстве, стал Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.09.1985 «Об утверждении Положения об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР».

Как и в предыдущих документах советского периода, в Указе предусматривалось, что органы территориального общественного самоуправления – это органы общественной самодеятельности. Так, в статье 1 Указа говорилось, что общественные сельские, уличные, квартальные комитеты в населенных пунктах РСФСР являются органами общественной самодеятельности населения, призванными активно содействовать Советам народных депутатов в широком привлечении граждан к участию в решении вопросов местного и общегосударственного значения.

Эти общественные комитеты должны были образовываться по территориальному принципу. Территория

их деятельности определялась исполнительным комитетом соответствующего местного совета.

Общественные комитеты избирались на общем собрании, сходе граждан или их представителей, проживающих на территории деятельности общественного комитета, открытым голосованием сроком на два с половиной года. Количество членов общественного комитета устанавливалось общим собранием, сходом граждан или их представителей, однако их число не могло быть менее пяти. Избранными в состав общественного комитета считались лица, получившие более половины голосов граждан, присутствовавших наобщем собрании, сходе. Члены комитета из своего состава избирали председателя, заместителя председателя и секретаря комитета.

Общественные комитеты в своей деятельности были подотчетны избравшим их общим собраниям, сходам граждан или их представителей, соответствующему Совету народных депутатов и его исполнительному комитету.

В Указе перечислялись основные полномочия общественных комитетов, предусматривалось, что они выполняют также отдельные поручения исполкома местного совета.

Институциональное оформление территориального общественного самоуправления стало происходить в начале 1990-х гг. В Законе СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» территориальное общественное самоуправление стало рассматриваться как элемент системы местного самоуправления. Позже, в декабре 1990 г. термин был перенесен и в текст Конституции СССР. Подобные изменения были внесены в Конституцию РСФСР,

соответствующий закон РСФСР. Российский закон был более подробным и совершенным, чем его союзный аналог.

Согласно статье 2 Закона СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» система местного самоуправления включала местные советы, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Местные советы были вправе передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления (статья 6 Закона). Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с законами Союза ССР, союзных и автономных республик могли наделяться правами юридического лица. Финансовые ресурсы территориального общественного самоуправления образовывались за счет добровольных взносов и пожертвований предприятий (объединений), организаций, учреждений, населения, доходов от созданных предприятий, проводимых мероприятий. Местные советы были вправе передавать часть своих финансовых ресурсов органам территориального общественного самоуправления (статья 21 Закона).

Данные нормы являлись частью общей концепции реформирования местного самоуправления, внесли существенное изменение правовое регулирование территориального общественного самоуправления, серьезно изменяли его место в системе взаимоотношений власти и общества.

В статью 145 Конституции СССР была добавлена часть 2, согласно которой в системе местного самоуправления, кроме местных советов народных депутатов, могли действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. Таким образом, территориальное общественное самоуправление предусматривалось на конституционном уровне и регулировалось конституционными нормами.

Анализ правового регулирования территориального общественного самоуправления в новейшей российской истории позволяет выделить несколько этапов, обусловленных принятием концептуально разных федеральных законов о местном самоуправлении:

1 этап (1991–1995 гг.) – территориальное общественное самоуправление является полноценным элементом системы местного самоуправления; органы территориального общественного самоуправления рассматриваются как особая разновидность органов власти, могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления и финансироваться из местного бюджета;

2 этап (1995–2003 гг.) – территориальное общественное самоуправление имеет смешанную природу, которая по-разному трактовалась в субъектах РФ;

3 этап (2003–н/вр.) – территориальное общественное самоуправление рассматривается, скорее, как элемент гражданского общества, хотя и обладающий особым статусом и имеющий четкую территориальную привязку; органы территориального общественного самоуправления рассматриваются как некоммерческие организации.

Наиболее значимые различия проявляются в:

- политико-правовой природе территориального общественного самоуправления;
- особенностях правового регулирования;
- учреждении и регистрации территориального общественного самоуправления и его органов;
- наличии собственных властных полномочий, взаимоотношениях с органами местного самоуправления;
- финансов-экономических основах территориального общественного самоуправления.

Рассмотрим особенности территориального общественного самоуправления на каждом этапе.

2. Особенности осуществления территориального общественного самоуправления в 1991–1995 гг.

Основным нормативным документом этого периода являлся Закон РСФСР от 06.07.1991 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». В Законе была целая глава, посвящённая особенностям осуществления территориального общественного самоуправления – глава 10.

После принятия данного закона в Конституцию РСФСР 1978 г. были внесены изменения. Глава 17 Конституции РСФСР стала называться «Местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления». В статье 138 Конституции РСФСР перечислялись элементы системы местного самоуправления, в том числе назывались органы территориального общественного самоуправления. В статье 144 Конституции предусматривалось, что система органов территориального общественного самоуправления, их компетенция, порядок организации и деятельности регулируются законом РСФСР.

В части 1 статьи 2 Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» предусматривалось, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Согласно Закону система территориального общественного самоуправления населения включала в себя 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 (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобное). Таким образом, законодатель разделял органы территориального общественного самоуправления населения и органы самоуправления населения по месту жительства.

Территории, на которых действуют органы территориального общественного самоуправления населения, устанавливались по предложению граждан соответствующим местным Советом.

Выборы органов территориального общественного самоуправления населения могли проводиться на общих собраниях (сходах) или конференциях граждан по месту их жительства, а также на основе всеобщего равного прямого

избирательного права при тайном голосовании по избирательным участкам на срок полномочий местного Совета. Общее собрание (сход) или конференция жителей были вправе установить и другой срок полномочий органов территориального общественного самоуправления. В общем собрании (сходе), конференции принимают участие граждане, достигшие 16 лет.

В Законе предусматривалось, что расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет местных Советов при их согласии. Выборы органов территориального общественного самоуправления населения по избирательным участкам признавались состоявшимися, если в них приняли участие не менее половины избирателей, внесенных в списки. Избранными в состав органов общественного самоуправления считались граждане, получившие большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Таким образом, на формирование органов территориального общественного самоуправления были фактически распространены нормы, применяемые к формированию органов местного самоуправления, что лишней раз подчеркивает их властную природу, встроенность в единую систему органов власти.

Территориальное общественное самоуправление должно было обладать собственным положением (уставом). Предусматривалась двойная регистрация – регистрация территориального общественного самоуправления путем установления его границ (в местном совете) и регистрация органа территориального общественного самоуправления как юридического лица (в местном совете, а с 1992 г. в местной администрации).

Компетенция органов территориального общественного самоуправления населения определялась их положениями (уставами) с учетом полномочий, передаваемых им местными советам местной администрацией. Местные советы и местная администрация могли устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления населения по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления населения.

Органы территориального общественного самоуправления населения были вправе заниматься экономической деятельностью. Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления населения состояли из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых им местными советами и администрацией.

Местные советы, местная администрация, территориальные депутатские группы должны были содействовать органам территориального общественного самоуправления населения в осуществлении их полномочий. Органы территориального общественного самоуправления населения были вправе участвовать в работе сессий местных советов при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

3. Особенности осуществления территориального общественного самоуправления в 1995–2003 гг.

Основным нормативным актом этого периода был Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащий всего одну довольно короткую статью, посвященную территориальному общественному самоуправлению.

В данном законе появилось легальное определение территориального общественного самоуправления населения. Под территориальным общественным самоуправлением понималась самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Основные полномочия по правовому регулированию территориального общественного самоуправления были возложены на субъекты РФ и муниципальные образования.

В федеральном законе предусматривалось, что органы территориального общественного самоуправления могут быть юридическими лицами и что порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Как правило, отдельные нормы, регулирующие общие вопросы территориального общественного самоуправления, содержались в законах субъектов РФ о местном

самоуправлении, реже – в специальных законах о территориальном общественном самоуправлении. Степень регулирования вопросов территориального общественного самоуправления в законах субъектов РФ также была различная.

Например, законодатели ряда субъектов РФ в законах о местном самоуправлении при раскрытии понятия территориального общественного самоуправления не оговаривали, какие элементы входят в систему территориального общественного самоуправления.

В законах других субъектов раскрывалось это понятие. Причем законодатели ряда субъектов РФ вводили не только понятие «органы территориального общественного самоуправления», но и «органы общественной самодеятельности». Зачастую происходило смешение понятий «система местного самоуправления» и «система территориального общественного самоуправления». На уровне муниципальных образований этот вопрос решался более корректно.

Ключевым элементом системы территориального общественного являлись его органы. В субъектах РФ не было однозначного понимания политико-правовой природы органов территориального общественного самоуправления. Ряд субъектов РФ продолжали считать их разновидностью органов местного самоуправления. Но стали появляться и представления о том, что органы территориального общественного самоуправления – это некоммерческие организации.

Например, в статье 4 закона города Москвы о территориальном общественном самоуправлении было закреплено, что органы терри-ториального общественного

самоуправления (территориальная община и создаваемые ею органы) – добровольная, самоуправляемая не имеющая членства некоммерческая организация, созданная по инициативе граждан – жителей микрорайона, квартала, улицы, двора, дома или иного жилого комплекса, объединившихся на основе общно-сти интересов для реализации общих целей, определенных уставом.

В Государственной Думе осенью 1996 г. были проведены парламентские слушания по проекту федерального закона «Об органах территориального общественного самоуправления». В соответствии с Проектом орган территориального общественного самоуправления – местное общественное объединение, учрежденное посредством выборов большинством граждан Российской Федерации, проживающих на данной территории и обладающих избирательным правом, для защиты собственных прав и интересов и решения тех или иных вопросов местного значения. Налицо появление нового подхода к пониманию природы территориального общественного самоуправления.

Анализ уставов муниципальных образований позволяет выделить несколько подходов к решению вопросов о создании органов территориального общественного самоуправления. В некоторых случаях сохраняли порядок, действовавший с 1991 г. (регистрацией органов территориального общественного самоуправления как юридических лиц занималась местная администрация). Реже эти функции возлагали на органы юстиции. В городе Воронеже был предложен смешанный порядок регистрации, предполагавший участие и органов юстиции, и органов местного самоуправления.

В соответствии с 53 статьей Устава города «принятое общим собранием (сходом), конференцией жителей

положение должно было направляться в орган юстиции для регистрации, после чего городская

администрация в соответствии с порядком, установленным муниципальным Советом, оформляла за органом территориального общественного самоуправления права юридического лица».

В большинстве нормативных правовых актов предусматривалось, что территория территориального общественного самоуправления – это часть территории муниципального образования. Анализ региональных и муниципальных правовых актов позволяет выделить разные подходы к установлению территориальных пределов действия органов территориального общественного самоуправления:

– администрациями районов на основе предложений жителей данных территорий с учетом административно-территориального деления и иных особенностей территории (например, город Омск);

– по предложению администраций районов города городским Советом (например, город Новосибирск);

– учредительным собранием жителей (например, город Москва). Во многих нормативных актах регионального и муниципального уровня предусматривалась возможность передавать органам территориального общественного самоуправления отдельные полномочия по решению вопросов местного значения либо принимать решения с учетом мнения органов территориального общественного самоуправления.

Таким образом, концепция территориального общественного самоуправления была довольно противоречива. Если в одних регионах органы

территориального общественного самоуправления продолжали рассматривать как полноценный элемент местного самоуправления, обладающий соответствующими властными полномочиями, то в других территориальное общественное самоуправление все активнее трансформировали в элемент гражданского общества, особую некоммерческую организацию.

4. Особенности осуществления территориального общественного самоуправления после 2003 г.

В настоящее время основным нормативным актом является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131). В данном законе не содержится указаний на то, что у субъектов РФ есть полномочия по правовому регулированию территориального общественного самоуправления.

В соответствии со статьей 27 Закона под территориальным общественным самоуправлением понимается 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.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения,

внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов территориального общественного самоуправления. Таким образом, элементами системы территориального общественного самоуправления являются собрания, конференции граждан, органы территориального общественно-го самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Как и раньше, в собраниях могут принимать участие граждане в возрасте от 16 лет.

В первоначальной редакции Закона говорилось, что собрания, конференции являются правомочными, если в них принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших определенного возраста. В 2011 г. эта норма была снижена; в настоящее время для правомочности собрания, конференции достаточно не менее одной трети жителей.

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. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и

(или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Таким образом, в Законе разделяется учреждение и регистрация территориального общественного самоуправления, с одной стороны, учреждение и регистрация юридического лица – с другой. Причем в Законе говорится о том, что юридическим лицом может быть именно территориальное общественное самоуправление (термин «орган территориального общественного самоуправления» в данном контексте отсутствует, хотя, возможно, подразумевается). Это дает основание некоторым экспертам утверждать, что юридическим лицом может являться только само территориальное общественное самоуправление, но не его органы. Для сравнения следует привести формулировку из действовавшего ранее Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «в соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами» (ст. 27).

В настоящее время Министерством юстиции России готовятся предложения по правовому регулированию территориального общественного самоуправления, призванные снять определенные противоречия между законодательством о местном самоуправлении и некоммерческими организациями.

