

Лекция 3. Правовые основы ТОС

1. Правовое регулирование ТОС в Российской Федерации

2. Устав муниципального образования

3. Муниципальные правовые акты, регулирующие деятельность ТОС

1. Правовое регулирование ТОС в Российской Федерации

Правовую основу территориального общественного самоуправления составляют:

– Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.);

– Конституция Российской Федерации;

– Федеральный закон от 06.10.2003 № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– правовые акты субъектов РФ;

– правовые акты органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления была принята 1985 г. Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и является самым важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Хартия является международным договором. На территории Российской Федерации Хартия действует с 01.09.1998 г.

Во внутригосударственном регулировании территориального общественного самоуправления можно, в свою очередь, условно выделить несколько уровней: федеральный, региональный и муниципальный.

Конституция РФ, в том числе в Главе 8, устанавливает лишь общие принципы функционирования всей системы местного самоуправления, в то время как территориальное общественное самоуправление является одним из элементов системы местного самоуправления, определяемой законодательно.

Правовой основой деятельности ТОС в России является Федеральный закон № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г.,

где в ст. 27 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. Закон также содержит юридическое закрепление возможности наделения органов ТОС правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования, которое подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В этой связи следует обратить внимание на то, что ФЗ № 131 не только дает определение понятия «территориальное общественное самоуправление», но и устанавливает, что порядок его организации и осуществления определяется уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Следует отметить стремление законодателя обеспечить местным органам власти самостоятельность в решении вопроса о порядке организации ТОС. Так, статья 27 ФЗ № 131 гласит: «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования».

По своей сути закон, не регулируя властные отношения, определяет механизм осуществления двух конституционных прав человека в их единстве: право на объединение по месту жительства и право на осуществление местного самоуправления непосредственно гражданами (в части вопросов самоорганизации исключительно в форме органа ТОС в системе местного самоуправления).

В качестве примера регулирования ТОС на региональном и муниципальном уровне можно привести нормативную базу Республики Карелия и Краснодарского края.

Так, правовую основу ТОС в Республике Карелия и г. Петрозаводске составляют: устав

местного самоуправления г. Петрозаводска, принятый решением Петрозаводского городского Совета от 19.10.1999 № XXIIIХХVI/418, Положение о территориальном общественном самоуправлении в г. Петрозаводске, утвержденное решением Петрозаводского городского Совета от 31.10.2000 22 XXIV/V116.

Правовую основу ТОС в Краснодарском крае и г. Анапе составляет Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае » и решения Совета муниципального образования городкурорт Анапа от 06.02.2014

в 426 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании городкурорт Анапа»; от 27.03.2014 № 439 «Об установлении границ территорий, на которых осуществляется территориальное общественное самоуправление в муниципальном образовании городкурорт Анапа»; постановления администрации муниципального образования городкурорт Анапа от 04.03.2014 № 833 «Об утверждении Порядка осуществления выплат руководителям органов территориального общественного

самоуправления муниципального образования городкурорт Анапа»; от 17.02.2014 № 554 «Об утверждении Положения о проведении муниципальных этапов ежегодного краевого конкурса на звание „Лучший орган территориального общественного самоуправления“» и т.д.

2. Устав муниципального образования

Определение в Европейской хартии местного самоуправления «как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность

в интересах местного населения» стало базовым при разработке современной модели местного самоуправления в России.

В условиях созревания общественного и государственного осознания необходимости формирования институтов гражданского общества постановка задачи по созданию условий, обеспечивающих возрастание роли местного самоуправления в управлении территориальными общностями, в обеспечении

прав и свобод человека, является ключевой, базовой в осуществлении стратегии оптимального развития страны.

В связи с этим современную систему законодательства (в широком смысле) невозможно представить без актов местного самоуправления, и их удельный вес возрастает пропорционально повышению роли самоуправления в общественной жизни.

К такого рода актам относятся акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления (уставы, положения, постановления), решения, принимаемые на референдумах, собраниях, сходах граждан, а также принимаемые в иных формах и иными органами и организациями, предусмотренными законодательством Российской Федерации и ее субъектами.

Иерархия актов органов местного самоуправления во многом предопределена границами компетенции органов местного самоуправления и местоположением самих органов в системе публичной власти.

Базовым документом в системе муниципальных актов является устав

муниципального образования. При этом природа его совершенно особая.

Во-первых, устав муниципального образования является *составной частью правовой системы Российской Федерации*. Вся правовая система Российской Федерации построена по принципу верховенства правовых актов более высокого уровня над актами более низкого уровня по вопросам, входящим в исключительную компетенцию соответствующего уровня власти. Это правило относится к муниципальному уровню власти в силу ст. 130 Конституции РФ, предусматривающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Нормами ФЗ № 131 установлена сфера муниципального нормотворчества, которая предопределена указанными направлениями этой деятельности: 1) решение вопросов местного значения;

- 2) осуществление отдельных государственных полномочий;
- 3) решение иных вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, которые органы местного самоуправления могут брать к своему ведению в соответствии со статьями 14¹, 15¹, 16¹ ФЗ № 131.

Кроме того, указанный закон непосредственно закрепил основы статуса территориального местного самоуправления, усилив тем самым федеральные правовые гарантии этой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Во-вторых, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления, согласно Конституции Российской Федерации (п. «н» части 1 статьи 72), относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Именно субъекты Федерации обязаны учесть имеющиеся исторические

в иные особенности и традиции в собственном законодательстве. Поэтому устав муниципального образования является *составной частью правовой подсистемы субъекта Российской Федерации.*

Таким образом, устав муниципального образования является органической частью правовой системы Российской Федерации,

в ему присущи все свойства нормативного акта. Однако изданный «на основании и во исполнение» Конституции и законов, он

испытывает сильное влияние всей правовой системы государства, по сути являясь нормативным правовым актом подзаконного характера.

Элементы правовой системы, развиваясь, постоянно накапливают изменения, которые, в конечном итоге, способствуют трансформации положений устава муниципального образования. Устав муниципального образования обязан эволюционировать пропорционально развитию всей правовой системы, и отставание здесь недопустимо, иначе он не справится с функциями, возложенными на него. Отсюда и особые требования, предъявляемые к уставу, – обязательное наличие в нем механизмов реализации его положений и норм, а также положений и норм федерального законодательства и законов субъекта Федерации.

Пространственное действие устава муниципального образования ограничено соответствующей административно-территориальной единицей, являющейся территориальной базой местного самоуправления. Поэтому его можно считать актом локального действия.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил и особый субъект, который устанавливает или от имени которого принимается устав муниципального образования. В соответствии со статьей 8 устав муниципального образования может приниматься представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Иными словами, как и Конституция, устав принимается непосредственно народом или от имени народа. Последнее часто находит свое выражение в преамбуле, которую содержит большинство уставов муниципальных образований.

Особая значимость рассматриваемого акта местного самоуправления выражается в процедуре его принятия, четкий механизм которой предусмотрел федеральный законодатель в указанном нормативном акте.

Обязательным условием в процедуре принятия устава федеральный закон устанавливает правило официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования, проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав

муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесения изменений в устав муниципального образования с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанных правовых актов, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Легальность принятия таких нормативных актов обеспечивается установленной квотой большинства проголосовавших «за»: «большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования».

Кроме того, как устав муниципального образования, так и муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат обязательной государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом, а далее идет стадия опубликования (обнародования) и вступления их в юридическую силу.

Установленная практика принятия позволяет обозначить устав муниципального образования как акт народовластия и демократии.

Оценивая общее содержание устава местного самоуправления, стоит заметить, что им охватывается максимально широкий круг вопросов, относящихся к организации местного самоуправления.

В уставе конкретизируются функции, порядок работы, система и структура органов местного самоуправления, разграничение полномочий между ними, включая и вопросы организации территориального общественного самоуправления населения.

Так, в нормах устава муниципального образования должны быть отражены непосредственные формы участия населения в осуществлении территориального общественного самоуправления (проведение собраний, конференций), правила учреждения ТОСов, территории, в пределах которых они могут быть образованы, функции ТОС, принципы и формы их взаимодействия с органами муниципальных образований в реализации функций местного самоуправления,

порядок регистрации уставов ТОС и иные вопросы.

Являясь базовым документом, определяющим основы функционирования муниципальных органов власти, их взаимодействие и партнерство с населением и с органами государственной власти, устав местного самоуправления конституирует эти взаимоотношения применительно к условиям осуществления местного самоуправления в конкретной местности, в том числе применительно и к ТОС.

3. Муниципальные правовые акты, регулирующие деятельность ТОС

Регулирование вопросов организации и деятельности территориального общественного самоуправления обеспечивается и иными правовыми актами.

Нормативные правовые акты по наиболее важным вопросам являются прерогативой представительного органа муниципального образования. По своему социальному назначению, способу формирования, составу, организационным формам деятельности именно

эти органы способны наиболее полно выразить интересы населения соответствующей территории¹. Издаваемые ими акты по природе своей являются подзаконными, поскольку должны соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, актам Президента и Правительства РФ, Конституциям (уставам) субъектов РФ, законам и иным актам субъектов РФ, уставу муниципального образования, и вместе с указанными актами составляют правовую основу местного самоуправления.

Среди видов правовых актов, издаваемых представительными органами муниципального образования, можно выделить четыре группы:

В акты, издаваемые на основе прямых предписаний законов;

В акты, регулирующие отношения, которые на законодательном уровне определены в общей форме;

В акты, регулирующие отношения по реализации отдельных государственных полномочий;

В акты, регулирующие отношения, по которым регламентация отсутствует².

33 Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 43) устанавливается, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования, принимает (издает) нормативные правовые акты в виде решения.

При этом акты, принимаемые представительными органами местного самоуправления, устанавливают общеобязательные правила по вопросам местного значения и являются конкретизирующими по своей сути. В силу значимости органов, их принимающих, они обладают также, с одной стороны, подзаконной нормативностью, с другой – общеобязательностью для всех последующих решений органов местного самоуправления.

актам, составляющим первооснову деятельности ГОС, отно

сятся *решения по определению границ территорий*, на которых предполагается осуществление их деятельности. Иницируются они самими гражданами, а утверждаются

представительным органом муниципального образования.

Одним из важных нормативноправовых актов, принимаемых представительными органами муниципального образования, являются *положения*.

34 виде *положений* об органах территориального общественного самоуправления могут быть оформлены решения, принимаемые на сходах, собраниях граждан. В большей степени такие акты принимаются в тех случаях, когда собрание, сход выполняет функции представительного органа, и они также являются нормативными правовыми актами.

Именно в положениях выражается концепция формирования и развития ТОС в границах территории конкретного муниципального образования, и насколько она целостна, гибка и приближена к населению, настолько она и способна решать социально значимые для населения вопросы.

Как правило, положение об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления конкретного

муниципального образования воспроизводит нормы ФЗ № 131. Такое дублирование статей закона оправдано в том смысле, что активные граждане, способные реализовывать местные инициативы, не всегда могут «вычленивать» из всего массива законодательства необходимый для деятельности набор правил. Поэтому перенесение в рассматриваемый акт понятий, терминов, принципов и прочих норм федерального уровня обеспечивает на местном уровне целостное представление о сфере отношений, урегулированной законами.

Положения муниципальных образований о ТОС отражают цели

37 задачи территориального самоуправления, функции и принципы его деятельности, порядок формирования и организации деятельности, формы осуществления функции, взаимодействия с органами местного самоуправления, имущество и финансовые средства органов ТОС, а также ответственность ТОС и гарантии их деятельности.

Такого рода акты приняты практически в каждом муниципальном образовании, однако, по оценкам экспертов, часто носят декларативный характер и далеко не всегда используются для внедрения эффективных организационных

технологий взаимодействия органов местного самоуправления с гражданским обществом.

Необходимо заметить, что акты, определяющие положение ТОС в муниципальных образованиях, обычно принимают в виде одного документа, но есть и исключения: может присутствовать нескольких документов, порой принимаемых общим решением представительного органа муниципального образования. Так, Решением Петрозаводского городского совета от 09.06.2011 «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Петрозаводском городском округе» в одном документе был утвержден порядок, определивший процедуру организации и осуществления ТОС на территории Петрозаводского городского округа, условия и порядок выделения ТОС средств из бюджета Петрозаводского городского округа, принципы взаимоотношений органов ТОС с органами местного самоуправления Петрозаводского городского округа.

другом документе этим же «решением» определена процедура регистрации уставов ТОС в Петрозаводском городском округе. В этом случае фактически наблюдается два документа,

принятых одним решением. Подобную практику федеральный законодатель допускает, однако, учитывая, что принятые акты тесным образом взаимосвязаны между собой и статус ТОС является незаконченным без процедур их легализации, предпочтительной стоит признать практику создания единого конституирующего ТОС документа в виде положения «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления».

Постановлениями представительных органов оформляются программы «О порядке организации и осуществления общественного самоуправления в муниципальных образованиях», «О мерах по развитию общественного самоуправления в муниципальных образованиях», оформляемые решением муниципалитетов.

Важнейшим документом, непосредственно регулирующим деятельность конкретного ТОС, является его *устав*. Устав конкретного ТОС является актом локального действия, который определяет главным образом отношения жителей и органов ТОС, а также их взаимодействие с органами муниципального

образования в решении тех задач, которыми они связаны.

соответствии с пунктом 9 статьи 27 ФЗ № 131 в уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

в территория, на которой оно осуществляется;

в цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

В порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

В порядок принятия решений;

В порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

В порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

К новеллам ФЗ № 131 относят утверждение законодателя о том, что дополнительные требования к уставу территориального общественного

самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут (п. 10 статьи 27). Подобная императивная норма является важной гарантией самостоятельности и независимости ТОС в отношениях с органами местного самоуправления.

В соответствии с ФЗ № 131 органы местного самоуправления вправе привлекать ТОС на *договорных условиях* к решению вопросов местного значения, выделяя им на определенные цели средства местных бюджетов и контролируя их расходование. В данном случае речь идет именно о праве органов местного самоуправления. Федеральный закон не содержит положения о том, что в случае осуществления на определенной территории ТОС органы местного самоуправления обязаны заключать с ним договор.

Самыми распространенными договорами представительного органа местного самоуправления и выборного органа ТОС являются *договоры о разграничении компетенции и финансовых средств* и решении вопросов территориального сообщества.

Конечно, договорная практика взаимодействия указанных субъектов стимулирует развитие движения ТОС, однако необходимо заметить,

что ее успешность зависит от возможностей бюджета конкретного муниципального образования, а также от системности реализуемых программ по поддержке общественного самоуправления в субъекте Российской Федерации или в рамках общероссийских проектов.

В учетом положений действующего законодательства, Стратегии социальноэкономического развития Республики Карелия до 2020 года, Концепции социальноэкономического развития

Республики Карелия на период до 2017 года, посланий и поручений Президента Российской Федерации в рамках государственной программы Республики Карелия «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав

// свобод человека и гражданина» осуществляется подпрограмма «Поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Карелия на 2014–2020 годы». Ее приоритетными целями является оказание содействия органам местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия в развитии муниципальной службы, территориального общественного

самоуправления и иных форм осуществления местного самоуправления как способа реализации личных способностей и общественных инициатив и удовлетворения потребностей людей. В частности, предусматривается финансовая поддержка ТОС, если они зарегистрированы в качестве некоммерческой организации (НКО) или выступают в содружестве с уже созданной, зарегистрированной организацией, к примеру, участвуют в проектной деятельности для социально ориентированных организаций через конкурсы проектов, объявляемые как на республиканском, так и на федеральном уровне. Такая практика уже доказала свою эффективность в ряде районов республики. И надо признать, ее распространение, скорее всего, приведет к дальнейшему развитию движения ТОС.

На основе актов представительных органов муниципальных образований принимаются *акты исполнительнораспорядительных органов*, обладающие «поднормативным» характером, меньшей юридической силой, но обязательные к исполнению теми субъектами, к которым они адресованы.

Исполнительнораспорядительный орган (администрация) в лице главы администрации издает *постановления и распоряжения*. Постановления имеют нормативный характер. Распоряжения издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации. Соотношение нормативных правовых актов представительного и исполнительнораспорядительного органа местного самоуправления строится в пользу преобладания последних.

Постановлениями администрации муниципального образования могут утверждаться «Примерные уставы территориального общественного самоуправления», акты «О порядке определения объема и предоставления субсидий исполнительным органам территориального общественного самоуправления», «О порядке утверждения Положения о порядке проведения конкурса исполнительных органов территориального общественного самоуправления, осуществляющих свою деятельность на территории района муниципального образования, на предоставление субсидий»; «Об утверждении административного регламента по

предоставлению муниципальной услуги: „Выдача справок и выписок из реестра муниципальной собственности муниципального образования“» и т.п.

Распоряжения могут приниматься по вопросам утверждения председателя ТОС, который утверждается администрацией муниципального образования, подводятся итоги конкурсов «лучший ТОС» и «лучший активист ТОС» муниципального образования. Подобные решения принимаются на основе положений о проводимых в муниципальном образовании конкурсов. В основе принятия решения лежат *протоколы заседания комиссии* по проведению конкурсов. В свою очередь, комиссии создаются *распоряжением глав муниципальных образований* (либо глав администраций МО).

в целом к системе актов, регулирующих организацию и функционирование территориального общественного самоуправления, следует отнести, помимо указанных в законе, уставные документы конкретных ТОС, решения их органов, объединений ТОС, договоры о сотрудничестве ТОС с иными субъектами в реализации функций по развитию собственных территорий.

