

К вопросу о понятии «территориальное общественное самоуправление»

Аннотация:

Статья посвящена анализу понятия территориальное общественное, которое предлагается в законодательных актах современной России, в работах ряда исследователей юристов.

Ключевые слова:

Местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, нормативно-правовые акты, конституционные положения, свободная община, хартия местного самоуправления.

В настоящее время в России, несмотря на существующие определения территориального общественного самоуправления (ТОС) зафиксированные в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (как в редакции 1995 г.¹, так и в редакции 2003 г.²), – территориальное общественное самоуправление – это самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения, – правовая природа этого института местного самоуправления является недостаточно определенной. Поэтому, следует, несомненно, говорить о необходимости выработки более глубокого и единообразного понимания природы территориального общественного самоуправления, что в свою очередь может быть обеспечено как новыми научными исследованиями, так и более созидательной деятельностью законодателей. При этом надо иметь в виду двойственную возможность подхода к решению этой задачи. Первый вариант предполагает рассматривать территориальное общественное самоуправление как институт гражданского общества, независимый от органов публичной власти, обладающий всей полнотой самостоятельности, второй – как составляющую системы местного самоуправления. Вторая позиция в настоящее время имеет преобладающее значение, как в законодательной практике, так и в общественных структурах, ей соответствуют все нормативно-правовые акты России. В правовых актах, в судебной практике нередко понятие «территориальное общественное самоуправление» отождествляют с понятием «местное самоуправление», или, впадая в противоположную крайность, считают территориальное общественное самоуправление видом общественной организации. От адекватного понимания правовой природы ТОС зависит решение целого ряда проблем при осуществлении проводимой реформы местного самоуправления, в том числе такого актуального вопроса, как разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. Только совместная деятельность законодателей и научных работников может привести к решению данной проблемы, в том числе к принятию специального федерального закона о террито-

риальном общественном самоуправлении, в котором должно быть сформулировано его понятие.

Для формирования реального территориального общественного самоуправления исследователи и разработчики системы территориального общественного самоуправления должны сформулировать ответы на следующие важные вопросы: зачем нужна глубокая, всесторонняя внутримunicipальная децентрализация на местах; зачем федеральной власти и государственной власти субъектов РФ, иным государственным институтам стимулировать самоуправленческую активность населения, которая, как кажется внешне, может даже мешать проведению в жизнь реформ, санкционированных государственной властью. Более глубокий взгляд на ситуацию позволяет говорить, что в обществе, даже если оно не является авторитарным или тоталитарным, но в нем господствует бюрократический режим, а все вопросы жизни людей решаются «профессионалами-администраторами», сами люди оказываются удаленными не только от реального управления государством, но и от решения своих непосредственных проблем. У них нет возможности контролировать управленцев, действовать вместе или параллельно с ними. Люди в этих условиях становятся беззащитными перед чиновниками, властью, которые превращаются в бесконтрольный организм. У людей пропадает желание к созиданию, к творческой инициативе в осуществлении собственных общественных интересов. Индивидуальная людская инертность, безволие, безразличие, в конечном счете, предопределяют слабость общества и государства. Безликое общество никогда не сможет решить больших задач даже при наличии профессиональных организаторов и управленцев.

Естественно-природная заданность человека дает ему от рождения два права – право свободы и право осознанного использования этой свободы. Эти два права и должны лежать в основе принципов устройства территориального общественного самоуправления и в целом местного самоуправления. Естественно-природный уровень определяет субъект права местного самоуправления – личность и составную часть местного самоуправления – территориальное общественное самоуправление – свободную общину – совокупность личностей. В свою очередь, местное самоуправление и территориальное общественное самоуправление являются объектами деятельно-

сти индивида, личности, гражданина и свободной общины. Государство своим законодательством обязано закреплять традиционно существовавшие или складывающиеся в ходе естественного развития варианты организации местного самоуправления и территориального общественного самоуправления. От реакции государства на эти факторы зависит степень его демократичности.

Европейская Хартия местного самоуправления³ закрепляет принцип, в соответствии с которым «осуществление государственных полномочий... должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам». Поскольку Европейская Хартия является основным европейским правовым актом в сфере местного самоуправления, а Российская Федерация присоединилась к Хартии, ее положения обязательны для применения и исполнения в России. Вместе с тем, Хартия носит во многом декларативный характер, поэтому национальные законодательства европейских стран по-разному определяют роль местного самоуправления в своих странах. Хартия не содержит категорических формулировок подобных, например, положениям Конституции Российской Федерации, где императивно указывается: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления... Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»⁴. Поэтому в своем конкретном варианте российская конституционная модель местного самоуправления, как и любая национальная законодательная модель этой сферы власти, имеет свои особенности, связанные с историко-правовой спецификой.

В основе российского законодательства по местному самоуправлению лежит естественно-природный принцип свободы личности – самостоятельно, независимо от государства решать вопросы местного значения. В дореволюционной России местное самоуправление, территориальные общины (крестьянские, казачьи, национальные) держались на общинной собственности. Крестьянские и казачьи общины считались собственниками земельных наделов, которыми они распоряжались по собственному усмотрению, передавая их в индивидуальное или оставляя в общем владении. Законодательно закреплялись права членов сельской общины, защищалось право свободы личности. Отдельные крестьяне претворяли в жизнь свое право собственности через практику передела земли, замены натуральных или отработочных повинностей денежными. Распределение обязанностей в общине осуществлялось через жеребьевку. Идеал равноправия, равноучастия в делах общины выступал у казаков с их духом свободы в условиях полного общинного самоуправления. Все жизненно важные управленческие решения обсуждались и принимались на казачьем сходе в условиях полной и непосредственной демократии. Крестьянское (волостное), казачье (станичное) и местное территориально-национальное самоуправление было основой самоуправления в российской дореволюционной территориальной общине. Оно было гарантом, решающим условием сохранения общины, основой тысячелетнего развития государственности России.

Коллективистские основания русской общины средневековой эпохи в отличие от индивидуалистических принципов организации общин Западной Европы объяснялись рядом факторов, главным среди которых являлось естественное стремление человека к объединению в свободную общность для увеличения возможностей выживания в сложных природно-климатических условиях. Кроме того, непростые внешнеполитические факторы средневековой России остро ставили вопрос об обеспечении безопасности страны. Одна княжеская дружина, пусть и довольно боеспособная, такой безопасности обеспечить не могла. Разрушение российской крестьянско-казачьей общины началось со времени столыпинских реформ, хотя ее самоуправленческие начала реформами 1906-1911 гг. не затрагивались. Лишь в процессе большевистских реформ конца 20-х – начала 30-х гг. XX в., в ходе так называемой коллективизации, был положен конец общинному самоуправлению и самой общине, что, несомненно, нанесло удар и по русской государственности. Колхозно-совхозная система убила и общинный менталитет российской деревни.

Таким образом, в основе местного самоуправления в нашей стране, в основе института территориального общественного самоуправления, как составной части всей системы местного самоуправления в соответствии с тысячелетней исторической традицией должен лежать принцип свободной личности в свободной общине как залог создания подлинно демократического государства. Конституция Российской Федерации обеспечила осуществление этого принципа через различные установления: через право граждан на объединение⁵; через право на проведение собраний, в том числе для защиты общественных интересов⁶; через право объединений граждан иметь в собственности землю⁷; через право граждан осуществлять местное самоуправление в формах прямого волеизъявления (референдум, выборы, собрания, сходы, народная правотворческая инициатива)⁸. Закрепление в основном законодательном акте России того, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти, что население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, в том числе и вариант, при котором органы местного самоуправления в муниципальном образовании могут отсутствовать в принципе, усиливает основание для определения модели современного территориального общественного самоуправления в стране как свободной общины.

При этом надо учитывать, что организационно-правовое регулирование свободной общины через регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, а также через регулирование и защиту прав национальных меньшинств, осуществляется федеральным законодательством. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991 г.⁹ создал правовое поле для учреждения общины свободных граждан под названием территориальное общественное самоуправление, прототипом которого является русская (крестьянская, казачья, национально-территориальная) территориальная община. Хотя сам термин «свободная территориальная община» в федеральном законодательстве не используется, в ряде субъектов федерации он закрепляется в важнейших нормативно-правовых актах, регулирующих во-

просы местного самоуправления на соответствующей территории. Текст Конституции Российской Федерации создал основу законодательного регулирования правового статуса современной территориальной общины с правами юридического лица, хозяйствующего субъекта и территориальной единицы самоуправления, обеспечивая правовые условия возрождения русской общины как образа жизни. Закрепляя правовые нормы организации свободной общины, хотя и не используя ее название, Конституция РФ вносит существенный вклад в развитие ее современного правового регулирования. Законодательная регламентация норм свободной общины создает важнейшие условия для формирования духа свободной личности, которая, как говорилось выше, только и может быть гарантом устойчивого развития демократического государства в России.

Примечания:

¹ Федеральный закон (ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.1995. № 158-ФЗ (с

последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ) 1995. №35. Ст.3506; 1996. №17. Ст.1917; 1996. №49. Ст.5500; 1997. №12. Ст.1378; 2000. №32. Ст.3330.

² ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003. № 131-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // СЗ РФ 2003. № 42. Ст.4427.

³ Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15.10.1985. Серия Европейских договоров № 122. Подписана Президентом РФ 28.02.1996. Ратифицирована в соответствии с ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11.04.1998. № 15. СЗ № 32. Ст. 1695.

⁴ Конституция Российской Федерации. Ст. 3, 12.

⁵ Там же. Ст. 30

⁶ Там же. Ст. 31

⁷ Там же. П. 1. Ст. 36.

⁸ Там же. П. 2. Ст. 130.

⁹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.