

---

УДК 323(470+571)  
ББК 66.3(2Рос),124  
Ш 97

**В.Г. Шустов,**

*кандидат политических наук, управляющий делами Совета народных депутатов МО «Город Майкоп», г. Майкоп, тел.: 8-928-470-66-40*

## **Становление института территориального общественного самоуправления в новой России (Рецензирована)**

**Аннотация.** Статья посвящена становлению института территориального общественного самоуправления в новой России как одной из форм реализации местного самоуправления. Основной целью данной публикации является политико-правовой анализ деятельности данного института.

**Ключевые слова:** муниципальная реформа, народное самоуправление, местное самоуправление, Европейская хартия о местном самоуправлении, территориальное общественное самоуправление.

**V.G. Shustov,**

*Candidate of Political Sciences, Managing Director for Affairs of Council of People's Deputies in Municipality "City of Maikop", Maikop, ph.: 8-928-470-66-40*

## **Formation of institute of territorial public self-government in new Russia**

**Abstract.** The paper deals with the formation of institute of territorial public self-government in new Russia as one of the forms of realization of local government. The main objective of this publication is the political and legal analysis of activity of this institute.

**Keywords:** municipal reform, national self-government, local government, the European Charter about local government, territorial public self-government.

Термин «самоуправление» применительно к местному обществу означает или общественное самоуправление, или народное самоуправление. Народное самоуправление может развиваться в двух основных формах — это местное самоуправление и территориальное общественное самоуправление (далее ТОС). Правовая основа ТОС была заложена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 сентября 1985 года в «Положении об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР». Данное Положение закрепило общие нормы о собраниях и сходах граждан. Это был первый документ, закрепляющий системный подход при организации общественного самоуправления по месту жительства. В полномочия собраний, сходов входило

избрание органов общественной самодеятельности, выдвижение кандидатов в депутаты поселковых, сельских Советов. В соответствии со статьёй 17 данного Положения решения общих собраний, сходов граждан принимаются открытым голосованием и обязательны для исполнения всеми жителями соответствующих населенных пунктов: микрорайонов, кварталов, улиц, жилых домов. Обязанности по их реализации, согласно статье 18 данного Положения, были возложены на соответствующие исполкомы местных Советов. Организация и деятельность различных комитетов регулировалась «Положением об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР», утвержденным Указом Президиума Верховного

Совета РСФСР от 3 сентября 1985 года. Конституционное закрепление данного института произошло в декабре 1990 года, когда во вторую часть статьи 145 Конституции СССР Законом СССР от 26 декабря 1990 года было внесено: «В системе местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, могут действовать в соответствии с законодательством республик органы ТОС, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии».

Законом СССР 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» органы ТОС наделялись властными полномочиями путём их передачи от местных Советов на постоянной основе. Закон СССР способствовал становлению института ТОС, декларировал его самостоятельность, освободил от партийного влияния. Некоторые исследователи считали, что ТОС как первичные органы самоуправления населения формировался как институт политической борьбы с ячейками КПСС на уровне домовых комитетов.

Конституционное закрепление данного института на уровне РСФСР произошло в мае 1991 года при принятии поправок в статью 138 Конституции РСФСР, которая была изложена в новой редакции. Теперь местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, органы ТОС населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии, а статья 144 устанавливала, что система органов ТОС, их компетенция, порядок организации деятельности регулируются законом и до принятия Конституции РФ 1993 года. Органы ТОС входили в систему местного самоуправления, так, статья 2 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 года устанавливала, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти — местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления — местную администрацию,

местные референдумы, собрания граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы ТОС населения. Данный закон образовал два правовых института ТОС — формы непосредственной демократии и органы ТОС. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 года можно назвать революционным в развитии ТОС. Глава 10 была полностью посвящена ТОС, был определён правовой статус ТОС, основы деятельности. В статье 81 к компетенции общих собраний, конференций граждан были отнесены следующие вопросы:

- избрание органов ТОС населением и принятие положений (уставов) о них;
- утверждение программ деятельности ТОС по социально-экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их выполнении.

Статья 82 устанавливала порядок выборов органов ТОС, которые могли проводиться на общих собраниях или конференциях граждан по месту их жительства или на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательным участкам. Статья 83 предусматривала, что органы ТОС могли наделяться правами юридического лица. Широкие полномочия предоставляла статья 84 в области экономической деятельности органов ТОС, они имели права:

- создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах;
- выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры с использованием средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов;
- кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования социальных программ;
- участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе.

Статья 96 гарантировала защиту прав органов ТОС в судебном порядке, а разногласия между органами ТОС и местными Советами, и местной администрацией могли разрешаться вышестоящими Советами, но применить все эти положения закона не удалось по той причине, что закон 1991 года создавался на совершенно иной конституционно-правовой основе и в значительной степени уже даже к 1995 году утратил свой потенциал.

Во второй половине 1993 года полномочия Советов всех уровней были прекращены, что способствовало утрате функциональности и ТОС. Конституция РФ 1993 года создала принципиально новые условия для развития этого института. Федеральный закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» впервые в правовой системе страны дал определение ТОС как самоорганизации граждан по месту жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения и отнёс его регулирование к законодательству субъектов РФ и правовым актам местного самоуправления. Но такая норма имела свои издержки, поскольку возникла вероятность множественности подходов в регулировании правового статуса ТОС. По нашему мнению, природу ТОС необходимо рассматривать с позиций Европейской хартии местного самоуправления:

— право граждан на участие в ТОС — это право, имеющее комплексный характер, которое проявляется в том, что посредством права на ТОС реализуются как минимум два основных конституционных права граждан: на объединение граждан и на участие в управлении делами государства;

— право граждан на участие в ТОС — это одна из форм реализации права граждан на местное самоуправление;

— право граждан на участие в ТОС — это коллективное право граждан;

— право граждан на участие в ТОС является естественным правом человека.

Муниципальная реформа остро поставила проблему ТОС, оказалось, что

не все муниципальные образования способны обеспечить правовое регулирование организации и деятельности ТОС. В таких формах, как референдумы, собрания (сходы), конференции граждан, опросы общественного мнения, народная инициатива, участие в деятельности формируемых населением органов ТОС, члены местного сообщества реализуют свое естественное право на участие в решении местных проблем, затрагивающих их индивидуальные и корпоративные интересы: «ТОС есть наша национальная особенность. Такого института нет ни в одном западном обществе. По своей организационной основе ТОС — это наша русская, дореволюционная община» [1].

Необходимо выделять следующие признаки ТОС: самоорганизация и самоуправляемость, добровольность формирования, некоммерческая основа формирования. Зарегистрированный в качестве юридического лица ТОС участвует в представлении и защите общих интересов граждан соответствующей территории, и ему предоставляется право на обращение в суд. ТОС не обладает публично-властными полномочиями, поэтому меры ответственности перед населением или перед государством не применимы к выборным органам ТОС, в отношении них могут применяться меры ответственности, предусмотренные уставом. ТОС необходимо рассматривать в качестве отдельного элемента организационного устройства муниципального образования: «...предусмотренная правовой теорией привязка ТОС к муниципальной власти оказалась искусственной, их деятельность свелась к реализации права граждан на объединение» [2], но право на ТОС в системе института муниципальной демократии, безусловно, входит в группу политических прав и свобод.

С 1995 года институализация ТОС осуществлялась законами субъектов РФ, и ТОС относилось к общественной составляющей местного самоуправления. Теперь деятельность ТОС осуществляется по статье 27 Федерального закона 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления

---

в РФ», где под ТОС понимается «...самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения». ТОС может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Закон не определяет вид некоммерческой организации, в которой может создаваться орган ТОС. Установленные виды некоммерческих организаций, по мнению автора, применять к органам ТОС нельзя. Правовое регулирование деятельности ТОС до принятия Федерального закона №131 имело широкое нормативно-правовое регулирование. Теперь в соответствии со статьёй 27 субъекты РФ не вправе регламентировать порядок организации и деятельности ТОС. Эти вопросы теперь определяются уставом муниципального образования. Однако анализ данного законоположения в системе действующего правового регулирования местного самоуправления с учетом конституционных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти позволяет автору утверждать, что оно не исключает возможности установления субъектами РФ дополнительных гарантий для ТОС, а также регламентации ТОС в случаях, когда это предусмотрено отсылочными нормами устава муниципального образования. Субъект РФ вправе принимать законы о ТОС, но не вправе создавать препятствия для его осуществления. В связи со вступлением в полную силу Федерального закона №131 начиная с 1 января 2010 года деятельность ТОС теперь регулируется только уставами муниципальных образований. По мнению автора, отнесение регулирования деятельности ТОС к уставам муниципальных образований недопустимо. В Конституции РФ в соответствии с пунктом «в» статьи 71 к исключительным полномочиям РФ относится «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина», в том числе право на объединение (ста-

тья 30), тем самым, по мнению автора, нарушаются конституционные принципы равенства прав и свобод граждан на территории РФ и государственные гарантии их равенства и защиты прав граждан, так как в разных регионах РФ существуют различные подходы в реализации права граждан на ТОС. Поэтому необходимо перейти к разработке и принятию рамочного Федерального закона о ТОС. Во-первых целесообразно определить общие принципы организации и деятельности ТОС, конкретизировать понятие юридического лица, которым может быть орган ТОС, определить максимальный размер территории ТОС, порядок реорганизации ТОС, закрепить формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов ТОС и другие вопросы. Принятие такого федерального закона потребует внесение изменений в другие законы о местном самоуправлении, о некоммерческих организациях, в гражданское законодательство. Во-вторых должны быть определены общие принципы взаимодействия органов ТОС с органами государственной власти и органами местного самоуправления. В-третьих, в законе должна быть определена организационно-правовая форма органов ТОС и порядок их регистрации.

В конце 1998 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ вносился проект изменений в статью 27 Федерального закона №154. Статью 27 предлагалось изложить в следующей редакции: «ТОС определяется и организуется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общих принципах организации ТОС»». Данный проект был внесён депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.Г. Вишняковым, М.В. Фильшиным, Ю.И. Полдниковым. В 2001 году было подготовлено два законопроекта «Об общих принципах организации ТОС», двумя комитетами Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В мае 2001 года состоялись первые парламентские слушания по данной теме, было отмечено: «Отсутствует местное самоуправление на низовом уровне. Из 150 тысяч населенных

пунктов, которые есть в РФ, только в 206 есть муниципальные образования на уровне деревни или поселка» [3]. Эту нишу планировалось заполнить ТОС. В Федеральном законе №131 «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» развитие ТОС было признано одним из важнейших направлений муниципальной реформы.

Для решения социальных задач населения органы ТОС должны иметь соответствующую правовую и материальную базу. ТОС является составной частью местного самоуправления, с другой стороны, как самоорганизация жителей — общественное объединение граждан, с третьей стороны, при регистрации прав юридического лица — как некоммерческая организация: «Не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, ТОС тем не менее признается одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, на этом уровне не требуются инструменты публично-властного воздействия и правотворческие полномочия, а достаточно механизмов самоорганизации населения» [4]. ТОС не может быть отнесено к общественным объединениям, так как, действуя в рамках закона «Об общественных объединениях», они лишаются законной возможности участвовать в решении вопросов местного значения, но ТОС не может быть признан и властным институтом, так как ТОС не является самостоятельной формой публично-властной деятельности: «Органы ТОС не могут принимать властные решения и решения последних носят исключительно общественный характер» [5]. Местное самоуправление — это уровень власти, конституционно закрепленный, а ТОС — это только одна из форм его реализации. Необходимо регулировать гражданско-правовой статус органа ТОС такими же нормами конституционного права, что и правовой статус общественных объединений, но в организационно — правовой форме только ТОС. Данная норма должна быть признана в действующем Федеральном законе «Об общественных объединениях» как основание государственной регистрации ТОС. По нашему мнению, ТОС

является народной школой местного самоуправления. В отличие от местного самоуправления ТОС:

- не имеет властных полномочий, хотя и может наделяться отдельными распорядительными полномочиями по решениям муниципальных органов;

- не имеет закреплённого перечня решаемых вопросов, этот перечень устанавливают сами жители применительно к местным условиям;

- не носит обязательного характера;

- может заниматься (или нет) хозяйственной деятельностью;

- может иметь (или нет) статус юридического лица.

Органы ТОС могут быть коллегиальными и индивидуальными. Коллегиальные органы, исходя из принципов их организации, а также численности и состава населения могут подразделяться на советы или комитеты населенных пунктов, микрорайонов, советов многоквартирных домов и т.д. Индивидуальными органами могут быть выборные лица: администратор, староста, председатель и т.д.

Сегодня необходима более высокая поддержка этого института на федеральном уровне, а это потребует разработки и принятия федерального закона о ТОС. Современные отношения между органами местного самоуправления и органами ТОС должны строиться не как гражданско-правовые отношения, а как публично-правовые отношения при соучастии в программах социальной защиты и социального благоустройства территории, поэтому получать муниципальный заказ ТОС должны получать в приоритетном порядке, необходимо определить перечень предпочтений для ТОС при размещении муниципального заказа в рамках своей уставной деятельности. Сегодня институт ТОС признан населением и является народной школой местного самоуправления. Благодаря ТОС развиваются важнейшие элементы гражданского общества, повышается активность населения, реализуется принцип subsidiarity и осуществляется функция политической социализации.

---

**Примечания:**

1. Правовое регулирование территориального общественного самоуправления: материалы парламентских слушаний Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы Федерального Собрания РФ. М., 2001.
2. Сергеев А.А. Местное самоуправление в РФ: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 148.
3. Правовое регулирование территориального общественного самоуправления ...
4. Бабичев И.В. Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». М., 2008. С. 368.
5. Тимченко В.С. Сокращение средств на реализацию полномочий: доклад на парламентских слушаниях // Муниципальная власть. 2009. №4. С. 7.

**References:**

1. Legal regulation of territorial public self-government: materials of parliamentary hearings of the Committee of public associations' affairs and religious organizations of the State Duma of the RF Federal Assembly. M., 2001.
2. Sergeyev A.A. Local self-government in the RF: problems of legal regulation. M., 2006. P. 148.
3. Legal regulation of territorial public self-government ...
4. Babichev I.V. The paragraph-by-paragraph directory with commentaries on the Federal law of October 6, 2003. No. 131 «On the general principles of the local self-government organization in the RF». M., 2008. P. 368.
5. Timchenko V.S. Reduction of funds for the realization of powers: a report at parliamentary hearings // Municipal authority. 2009. No. 4. P. 7.