Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

"Конституционное и муниципальное право", 2021, N 6

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ

МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**А.Ф. МАЛЫЙ**

Малый Александр Федорович, профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

В статье рассматриваются вопросы определения места территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления. В основу анализа легли положения Конституции и нормы федерального законодательства. Упразднение низового уровня муниципальных образований возрождает проблему участия жителей в решении вопросов местного значения в сельских поселениях. Сделан вывод о перспективности использования территориального общественного самоуправления в управлении делами поселения.

Ключевые слова: Конституция, федеральный закон, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление.

Territorial Public Self-Government in the Local Self-Government System

A.F. Maly

Maly Aleksandr F., Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Kazan (Volga Region) Federal University, Honored Lawyer of the Russian Federation, LL.D., Professor.

The article considers the issues of determining the place of territorial public self-government in the system of local self-government. The analysis was based on the provisions of the Constitution and federal legislation. The abolition of the lower level of municipalities revives the problem of the participation of residents in solving issues of local importance in rural settlements. It was concluded that it is promising to use territorial public self-government to manage the affairs of the settlement.

Key words: Constitution, federal law, local self-government, territorial public self-government.

Обращение к проблемам функционирования территориального общественного самоуправления обусловлено продолжающимся реформированием местного самоуправления в России. В 2019 г. принят Федеральный закон N 87-ФЗ, который ввел еще один вид муниципального образования - муниципальный округ <1>. Фактически он легализовал практику создания на территориях муниципальных районов (вместо них) городских округов, введя для них новое наименование - муниципальный округ. Учреждение муниципальных округов федеральным законом явилось ответом законодателя на запрос субъектов РФ, пытавшихся (и небезуспешно) найти возможность "обойти" требование федерального законодателя о формировании двухуровневой системы организации местного самоуправления посредством "преобразования" муниципальных районов в городские округа. "Как показывает анализ сложившейся практики, инициированные субъектами Федерации процессы "преобразования" муниципальных районов в городские округа происходили путем прямого нарушения положений Закона N 131-ФЗ и/или грубого искажения заложенного в него смысла" <2>. О.И. Баженова отмечает: "В результате широкого распространения практики "преобразования" муниципальных районов в городские округа на территории России в период с 2011 по 2019 г. был прекращен статус более 110 муниципальных районов и около полутора тысяч (сельских и городских) поселений; на "преобразованных" территориях созданы городские округа" <3>.

--------------------------------

<1> Федеральный закон от 1 мая 2019 г. N 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2019. N 18. Ст. 2211.

<2> Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 1. С. 59.

<3> Указ. соч. С. 59.

Подобные законодательные новации открывают перед субъектами РФ широкие возможности по реформированию системы муниципальных образований, возвращению к прежней практике, когда сельские, городские поселения не имели возможности формировать свои органы самоуправления, распоряжаться собственным бюджетом. С другой стороны, стремление субъектов РФ к ликвидации "матрешечного" построения муниципальных образований имеет свое обоснование, нашедшее поддержку у законодателя. Не будем акцентировать внимание на аргументах сторон, они достаточно подробно изложены в специальной литературе. Обратимся к некоторым вопросам организации самоуправления в поселениях. Есть ли альтернатива органам местного самоуправления, имеют ли жители поселений организационно-правовой инструментарий для самоорганизации и решения вопросов жизнеобеспечения на территории проживания?

Ответ на данный вопрос лежит как в плоскости юридической трактовки имеющегося и возможного в будущем законодательства, так и в оценке социально-экономического положения сельских и городских поселений, перспектив их самостоятельного развития. Не секрет, что значительное число отдаленных поселений (особенно на территориях северной части страны) имеют слабые перспективы экономического развития. Их жители являются пенсионерами, трудовая активность которых в прошлом. Это не означает, что данные поселения должны быть исключены из программ поддержания в них достойного уровня жизни для лиц, которые своим трудом заслужили этого.

Отток трудоспособного населения из подобных поселений продолжается, и это проблема не только России, но и, например, скандинавских стран. Государство призвано принимать меры для того, чтобы вдохнуть жизнь в умирающие поселения, создать условия для поддержания в них приемлемого уровня жизни. Одной из таких мер является развитие форм самоорганизации жителей поселений для решения социально-экономических задач. В России имеется правовая основа для подобного развития.

Практически во всех субъектах РФ создана нормативная правовая база для формирования территориального общественного самоуправления (ТОС). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ) включил эту форму самоорганизации граждан по месту жительства в число способов непосредственного осуществления населением местного самоуправления наряду с местным референдумом, сходами жителей, собраниями граждан и др. Отнесение ТОС к формам непосредственного самоуправления придает ему статус важной, но формально лишенной хозяйственно-управленческого предназначения формы самоуправления.

Вместе с тем ТОС имеет особенности, позволяющие относить его к самостоятельному элементу системы местного самоуправления. Такая постановка вопроса оправданна, поскольку ТОС обладает соответствующими признаками. Юридическая природа ТОС непосредственным образом связана с природой местного самоуправления и может быть рассмотрена в связи с функционированием всего механизма самоуправления.

Доктринальное понимание местного самоуправления в России изобилует различными подходами. Оно трактуется как элемент системы публичной власти <4>, институт гражданского общества <5>, одна из основ конституционного строя <6>. Все эти взгляды на природу местного самоуправления имеют свое обоснование и опираются на весомые аргументы. Очевидно, что дискуссии относительно сущности местного самоуправления будут вестись и далее, поскольку природа этого явления многогранна и представлена различными вариантами отражения в теории конституционного и муниципального права.

--------------------------------

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | КонсультантПлюс: примечание.Учебник "Муниципальное право России" (отв. ред. С.А. Авакьян) включен в информационный банк согласно публикации - Проспект, 2009. |  |

<4> Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2013. С. 47.

<5> Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. проф. Н.С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2002. С. 149.

<6> Муниципальное право России: учебник для вузов. М.: Норма (Издательская группа "Норма-ИНФРА-М"), 2000. С. 37.

Определение места ТОС в системе местного самоуправления предполагает выявление его юридической природы, позволяющей соотнести цели, задачи, полномочия с соответствующими характеристиками иных элементов системы. Конституция РФ в ст. 131 оперирует понятием "структура органов местного самоуправления", что, очевидно, не равнозначно пониманию системы. Однако в п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ закреплено следующее положение: "установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления". Вопрос о том, можно ли относить термин "система", использованный в п. "н" ч. 1 ст. 72, к органам местного самоуправления, был предметом исследования. Комментируя данное конституционное положение, Н.С. Бондарь поясняет, что "в п. "н" ч. 1 ст. 72 не говорится о системе органов местного самоуправления. Речь в ней идет только о системе органов государственной власти, поскольку в противном случае использовалось бы множественное число: "системы" <7>.

--------------------------------

<7> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 1008 с. С. 962.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. в ст. 31 закрепляет возможную структуру органов местного самоуправления, включая в нее следующие элементы: "...представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования". Перечень не является закрытым, поскольку в уставе муниципального образования могут быть предусмотрены иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления. Для их включения в структуру необходимо наличие двух признаков: а) обладание собственными полномочиями; б) полномочия должны быть направлены на решение вопросов местного значения <8>.

--------------------------------

<8> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Под эти два критерия подпадает, например, сход жителей, осуществляющий полномочия представительного органа в муниципальных образованиях с численностью граждан, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Во-первых, сход жителей наделяется полномочиями представительного органа муниципального образования; во-вторых, сход решает вопросы местного значения. Принятые сходом решения в соответствии с установленной процедурой являются обязательными, а их исполнение обеспечивается должностными лицами местного самоуправления.

Отнесение схода граждан в указанных муниципальных образованиях к органам местного самоуправления дает основание обозначить еще два признака, которые характерны для данного элемента структуры органов МСУ. Во-первых, "привязка" к определенной территории - муниципальному образованию; во-вторых, обязательность (властный характер) принятых решений. Можно выделить, таким образом, два обязательных признака и два факультативных. Они имеют юридическую основу и законодательно закреплены.

Все названные признаки представляют собой определенный набор критериев, которые могут быть использованы для идентификации и других элементов структуры органов местного самоуправления, поскольку законодатель оставил открытым их перечень, допуская возможность его расширения.

Сходы жителей, так же как и территориальное общественное самоуправление, федеральный законодатель отнес к формам непосредственного осуществления местного самоуправления. Но сходы жителей, так же как и ТОС, различаются по своему предназначению, и не все они могут быть отнесены к элементам структуры органов местного самоуправления (только выполняющие функции представительного органа).

Теоретический по своей постановке вопрос о том, может ли территориальное общественное самоуправление являться структурным элементом системы органов местного самоуправления, в состоянии при определенных обстоятельствах приобрести и практическое значение в силу обозначившейся необходимости заместить упраздняемые официальные управленческие структуры в поселениях самоуправленческими формированиями жителей.

ТОС обладает основным признаком, свойственным структурным элементам МСУ, - содействует решению вопросов местного значения. Это следует из определения, содержащегося в Федеральном законе N 131-ФЗ: "Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения".

Обладает ТОС и вторичным (факультативным) признаком - действует на определенной территории. Двух остальных (обязательного и факультативного) Федеральный закон не предусматривает. Так, ТОС не издает властных велений, его решения не являются общеобязательными, и второе - его полномочия являются производными (законодательно не установленными) и определяются органом муниципального образования.

Особенностью данной формы осуществления местного самоуправления является возможность формирования органа, наделяемого полномочиями по решению задач объединения. Состав полномочий органа ТОС закрепляется в уставе территориального общественного самоуправления, что, по сути, означает, его утверждение уполномоченным органом муниципального образования. Такой порядок образования свидетельствует о том, что инициатива жителей может не получить поддержки представительного органа местного самоуправления. Кроме того, набор полномочий может быть различным. Он вообще может содержать общие неопределенные положения: "организация акций милосердия и благотворительности...", "участие в...", "внесение предложений..." и т.д. <9>.

--------------------------------

<9> Малая Т.Н. Правовые гарантии участия территориального общественного самоуправления в жизни муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. N 9. С. 37.

Вместе с тем территориальное общественное самоуправление вправе осуществлять деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан. Средства на эти цели могут поступать как от граждан, так и из местного бюджета при наличии договора между ТОС в лице его органов и органами местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может получить статус юридического лица. Для этого его устав подлежит государственной регистрации, предусмотренной для соответствующей организационно-правовой формы некоммерческой организации. Подобный статус значительно расширяет возможности ТОС по аккумулированию средств, идущих на решение вопросов местного значения, увеличивает возможности в сфере хозяйственной деятельности. Однако в любом случае территориальное общественное самоуправление не имеет возможности издавать обязывающие акты, касающиеся неопределенного круга лиц. Поэтому существующее правовое положение ТОС не дает оснований отнести его к элементам структуры местного самоуправления, поскольку ТОС и его органы не обладают властными полномочиями.

Конституция позволяет не только разделить понятия "структура" и "система" применительно к местному самоуправлению, но и обозначить признаки их составных частей - элементов.

Понятие "структура" выступает связующей конструкцией только для органов местного самоуправления (элементов системы публичной власти). Помимо органов местного самоуправления в осуществлении МСУ участвует более широкий круг субъектов. Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ: "Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления". Федеральный закон N 131-ФЗ содержит перечень этих форм, среди которых: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они составляют систему МСУ.

Включение ТОС в систему местного самоуправления не дает ответа на вопрос о возможном использовании этой формы самоуправления в качестве альтернативы органу местного самоуправления, осуществляющему свою деятельность на территории сельского, городского поселения.

Очевидно, что потенциал органа публичной власти иной, нежели у формы непосредственного самоуправления. Иные возможности у ТОС и по сравнению, например, со старостой поселения, статья о правовом статусе которого помещена законодателем в главу 5 Федерального закона N 131-ФЗ (формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления). Староста участвует в осуществлении местного самоуправления, его функции ограничены наблюдением, информированием вышестоящих органов о состоянии дел в той или иной области, проведением некоторых организационных мероприятий. Функции ТОС шире, у него иная правовая и организационная платформа для решения вопросов местного значения. ТОС является коллективной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, опирается на демократическую процедуру волеизъявления, вовлекает в зону своего влияния значительный круг граждан, использует демократические формы принятия решений, выявляет и формулирует потребности членов ТОС и действует в их интересах.

ТОС как объединение граждан является формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, поскольку имеет возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Но отсутствие властных полномочий не позволяет относить его к системе органов публичной власти. Вместе с тем его публично значимая деятельность, участие жителей в реализации задач, опора на инициативу жителей и их заинтересованность в получении общественно значимого результата соответствуют предназначению местного самоуправления.

ТОС является структурированным формированием, участником правовых отношений, обладающим возможностью формирования и расходования средств, владеющим своим имуществом. Все это позволяет сделать вывод, что данная форма самоорганизации граждан является элементом системы местного самоуправления. В период своего зарождения в начале 1990-х годов на эту форму самоуправления населения возлагались большие надежды <10>. Она виделась как первичное звено самоуправления, в наибольшей степени отвечающее демократическим началам организации местных дел.

--------------------------------

<10> Ларькина А.П., Малый А.Ф. Органы территориального общественного самоуправления. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1993. С. 7 - 8.

Потенциал этой формы самоуправления еще не исчерпан до конца. Периодическое реформирование местного самоуправления в России свидетельствует о продолжающемся поиске оптимальных методов управления местными делами <11>. Придание территориальному общественному самоуправлению более весомого значения в решении вопросов местного значения зависит не только от инициативных граждан (которых в сельских поселениях все меньше), но и от поддержки государства. Стимулирование активности возможно по различным направлениям: экономическое (субсидирование, грантовая поддержка, участие в программах), организационное (помощь в организации ТОС и регистрации), просветительское (разъяснение перспектив и способов использования различных форм самоуправления). Широкие возможности предоставляют информационные технологии <12>, использование которых кратно увеличивает возможности в развитии все более востребованных сфер оказания услуг (экотуризм, этнотуризм и пр.).

--------------------------------

<11> Малый А.Ф., Никитенко И.Г. Система местного самоуправления: поиск оптимальной модели // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2016. Т. 158. N 2. С. 617.

<12> Киреева Е.Ю. Цифровая демократия: мифы и реальность // Конституционное и муниципальное право. 2019. N 7. С. 31.

Декларируемое Конституцией РФ самостоятельное решение населением вопросов местного значения не может быть реализовано в России без участия государства. Попытки соединить властное управление с самоуправлением пока не приводят к тому эффекту, на который рассчитывал конституционный законодатель в начале 1990-х годов. Об этом свидетельствует и перманентное реформирование системы местного самоуправления. Потенциал территориального общественного самоуправления кроется в его демократической сущности. Но у нее должна быть опора - собственник, защищающий свои экономические, социальные права; мотивированный гражданин, стремящийся к использованию формальных инструментов самоорганизации.

Литература

1. Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2019. N 9. С. 3 - 6.

2. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 1. С. 58 - 66.

3. Бондарь Н.С. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 4. С. 62 - 74.

4. Киреева Е.Ю. Цифровая демократия: мифы и реальность / Е.Ю. Киреева // Конституционное и муниципальное право. 2019. N 7. С. 29 - 32.

5. Ларькина А.П. Органы территориального общественного самоуправления / А.П. Ларькина, А.Ф. Малый. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1993. 68 с.

6. Малая Т.Н. Правовые гарантии участия территориального общественного самоуправления в жизни муниципального образования / Т.Н. Малая // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. N 9. С. 35 - 39.

7. Малый А.Ф. Система местного самоуправления: поиск оптимальной модели / А.Ф. Малый, И.Г. Никитенко // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2016. Т. 158. N 2. С. 617 - 624.

Подписано в печать

16.06.2021