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

"Конституционное и муниципальное право", 2021, N 7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО

САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**А.А. ДАВЫДОВ**

Давыдов Александр Александрович, соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ).

В статье рассматриваются вопросы о роли правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в сфере организации территориального общественного самоуправления. Обосновывается мнение о целесообразности усиления роли субъектов Российской Федерации в осуществлении собственного правового регулирования по вопросам организации и поддержки территориального общественного самоуправления.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, правовое регулирование, меры государственной поддержки, органы государственной власти.

Legal Regulation of Territorial Public Self-Government on the Regional Level: Experience and Prospects

A.A. Davydov

Davydov Aleksandr A., Degree-Seeking Student of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU).

The article deals with the role of legal regulation carried out by the state authorities of the subjects of the Russian Federation in the organization of territorial public self-government. The author substantiates the opinion on the expediency of strengthening the role of the subjects of the Russian Federation in the implementation of their own legal regulation on the organization and support of territorial public self government.

Key words: territorial public self-government, legal regulation, measures of state support, state authorities.

Статья 72 Конституции Российской Федерации относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее - субъекты РФ). В связи с этим субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование исключительно в пределах, определенных федеральными законами.

Территориальное общественное самоуправление является одной из самостоятельных форм участия населения в осуществлении муниципальной власти, то есть составной частью системы местного самоуправления.

В период с 1995 г. и до вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ) субъекты РФ были наделены полномочием принимать собственные законы, регламентирующие организацию территориального общественного самоуправления. Соответствующие положения были закреплены в ст. 27 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 154-ФЗ). Таким образом, осуществление регионального правового регулирования по вопросам организации территориального общественного самоуправления было не правом, а прямой обязанностью органов государственной власти субъектов РФ, в случае неисполнения которой могли пострадать общественно-публичные интересы.

В развитие данной нормы Закона N 154-ФЗ в субъектах РФ осуществлялось собственное правовое регулирование, которое шло по двум направлениям. Одни субъекты РФ ограничивались отдельной статьей в базовом региональном законе, посвященном организации местного самоуправления. Например, такое правовое регулирование осуществлялось в Республике Мордовия вплоть до принятия регионального Закона от 18 июля 2000 г. N 37-З "О территориальном общественном самоуправлении в Республике Мордовия". К этой же группе можно отнести Закон Тюменской области от 29 ноября 1995 г. "О местном самоуправлении". Но большей частью в субъектах РФ принимались специальные региональные законы, посвященные территориальному общественному самоуправлению.

Степень регулирования вопросов территориального общественного самоуправления в законах субъектов РФ была различная. Например, в ряде субъектов, в том числе Тюменской области, 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 Федерации вводили не только понятие "органы территориального общественного самоуправления", но и понятие "органы общественной самодеятельности". Как отмечает Е.С. Шугрина, зачастую происходило смешение понятий "система местного самоуправления" и "система территориального общественного самоуправления" <1>.

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

<1> Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2017. N 1. С. 12 - 22.

Ключевым элементом системы территориального общественного самоуправления являлись его органы. В субъектах РФ не было однозначного понимания политико-правовой природы органов территориального общественного самоуправления. Ряд субъектов РФ продолжал считать их разновидностью органов местного самоуправления. Но стали появляться и представления о том, что органы территориального общественного самоуправления - это некоммерческие организации. Например, в ст. 4 Закона города Москвы от 10 июля 1996 г. N 26-77 "О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве" было закреплено, что органы территориального 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 общности интересов для реализации общих целей, определенных уставом <2>.

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

<2> Закон города Москвы от 10 июля 1996 г. N 26-77 "О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве" // СПС "КонсультантПлюс".

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.

Характеризуя региональную нормативную базу того времени, Е.С. Шугрина приходит к выводу, что 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 <3>.

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

<3> Шугрина Е.С. Указ. соч. С. 12 - 22.

С принятием Закона N 131-ФЗ законодатель вывел территориальное общественное самоуправление из числа сфер, в которых субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование.

Главная причина данного шага заключается, на наш взгляд, в крайне слабом и неравномерном развитии территориального общественного самоуправления. В ряде субъектов территориальные общественные самоуправления вообще не были созданы.

Согласно ст. 27 Закона N 131-ФЗ порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. С учетом переходного периода, установленного ст. 85 Закона N 131-ФЗ, органам государственной власти субъектов РФ было предписано в срок до 1 января 2006 г. привести в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Вслед за этим пошло массовое признание утратившими силу региональных законов, регламентировавших организацию и осуществление территориального общественного самоуправления.

Как отмечает Н.С. Бондарь, "по буквальному смыслу п. 11 ст. 27 Закона N 131-ФЗ субъекты РФ не вправе регламентировать порядок организации и осуществления ТОС. Тем не менее анализ данного законоположения в системе действующего правового регулирования местного самоуправления с учетом конституционных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти позволяет утверждать, что оно не исключает возможности установления субъектами РФ дополнительных гарантий права на ТОС, а также регламентации ТОС в случаях, когда это предусмотрено отсылочными нормами устава муниципального образования" <4>. Данный вывод основан на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 10 апреля 2002 г. N 92-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <5>, подтверждающей его правомерность. Согласно ч. 4 ст. 3 Закона N 131-ФЗ органы государственной власти субъектов РФ уполномочены обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, к числу которых, без сомнения, можно отнести право населения на осуществление территориального общественного самоуправления. Более того, согласно ч. 2 ст. 33 Закона N 131-ФЗ государственные органы и их должностные лица обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

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

<4> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 254.

<5> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. N 92-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Кодекс. URL: docs.cntd.ru.

В дополнение к этому выводу в научной среде появилась точка зрения, что правовое регулирование субъектов РФ по вопросам организации территориального общественного самоуправления допустимо, однако оно носит рекомендательный характер <6>. Отчасти данная точка зрения применима относительно методической помощи, оказываемой органами государственной власти субъекта РФ муниципальным образованиям в виде подготовки типовых (модельных) проектов муниципальных правовых актов, а также разного рода программ развития территорий и гражданских инициатив. Вслед за отменой законов, регламентировавших вопросы организации территориального общественного самоуправления, в отдельных субъектах РФ были приняты законы, направленные на поддержку данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, в том числе в Московской, Архангельской, Ульяновской, Мурманской, Орловской, Самарской областях, Республиках Марий Эл, Бурятия, Адыгея и др. При этом наибольшая часть региональных законов была принята начиная с 2017 г. Определенный импульс к их принятию был заложен в поручении Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 г. Органам исполнительной власти субъектов РФ было рекомендовано в срок до 1 февраля 2018 г. создать условия для развития территориального общественного самоуправления <7>.

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

<6> Винник Н.В. Проблемы развития территориального общественного самоуправления на Востоке России // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 7. С. 20 - 23.

<7> URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55571.

Анализ региональных законов о государственной поддержке территориального общественного самоуправления, принятых после 2017 г., позволяет вывести следующие общие черты.

Цель государственной поддержки заключается в создании благоприятных условий и стимулов развития территориального общественного самоуправления как одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Задачи государственной поддержки территориального общественного самоуправления заключаются:

- в активизации участия территориального общественного самоуправления в социально-экономическом развитии региона;

- вовлечении населения в процессы формирования и развития территориального общественного самоуправления в целях эффективного решения вопросов местного значения;

- совершенствовании взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований с органами территориального общественного самоуправления в целях реализации инициатив населения;

- повышении уровня информированности населения о деятельности территориального общественного самоуправления, обеспечении свободного доступа к информации о территориальном общественном самоуправлении;

- реализации обеспечения свободного доступа к информации о деятельности территориального общественного самоуправления.

Основными принципами государственной поддержки территориального общественного самоуправления являются:

- гласность;

- равенство прав на государственную поддержку органов территориального общественного самоуправления;

- партнерское сотрудничество органов государственной власти, органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления.

Зачастую региональная государственная поддержка территориального общественного самоуправления имеет следующие формы: финансовая, информационная, консультационная, методическая, организационная.

Важным элементом государственного регулирования в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления является четкое распределение полномочий между региональными органами государственной власти.

Задача законодательного органа государственной власти заключается, как правило, в следующем:

1) в принятии региональных законов о дополнительных мерах государственной поддержки;

2) утверждении в составе регионального бюджета расходов на реализацию мероприятий в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления;

3) осуществлении контроля за соблюдением и исполнением региональных законов в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления.

Полномочия исполнительного органа государственной власти, как правило, включают в себя:

1) реализацию мер государственной политики в сфере поддержки территориального общественного самоуправления;

2) определение уполномоченного исполнительного органа государственной власти в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления;

3) осуществление в пределах своих полномочий нормативно-правового регулирования в сфере территориального общественного самоуправления, в том числе утверждение государственных программ развития территориального общественного самоуправления;

4) утверждение концепции развития территориального общественного самоуправления;

5) оценивание эффективности расходования средств регионального бюджета, предоставляемых для государственной поддержки территориального общественного самоуправления;

6) ежегодное формирование и опубликование доклада о состоянии, проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления, об эффективности мер государственной поддержки территориального общественного самоуправления.

Задачи уполномоченного исполнительного органа государственной власти включают в себя:

1) разработку концепции развития территориального общественного самоуправления;

2) разработку ведомственных целевых программ в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления;

3) осуществление мониторинга и контроля реализации ведомственных целевых программ в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления;

4) содействие развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества органов территориального общественного самоуправления;

5) осуществление методического обеспечения органов местного самоуправления муниципальных образований и оказание им содействия в разработке и реализации муниципальных программ развития территориального общественного самоуправления, мер по поддержке территориального общественного самоуправления на территориях соответствующих муниципальных образований;

6) осуществление пропаганды и популяризации территориального общественного самоуправления;

7) формирование информационных баз данных об органах территориального общественного самоуправления;

8) проведение анализа финансовых, социальных и иных показателей деятельности органов территориального общественного самоуправления, осуществление проверки эффективности мер государственной поддержки территориального общественного самоуправления;

9) обеспечение функционирования информационного портала в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в целях информационной поддержки территориального общественного самоуправления.

При губернаторе региона может создаваться постоянно действующий совещательный орган - Совет по территориальному общественному самоуправлению. В состав такого Совета могут входить представители исполнительных органов государственной власти, депутаты законодательного органа субъекта РФ, представители органов местного самоуправления муниципальных образований, представители регионального Совета муниципальных образований субъекта Федерации, территориального общественного самоуправления, общественности.

К полномочиям такого Совета могут быть отнесены: рассмотрение вопросов развития территориального общественного самоуправления, проектов нормативных правовых актов по вопросам территориального общественного самоуправления; совершенствование взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований, органами территориального общественного самоуправления и населением; разработка предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере территориального общественного самоуправления; обобщение и распространение опыта работы органов территориального общественного самоуправления.

На сегодняшний день приходится констатировать достаточно низкую региональную активность в осуществлении собственного регулирования по вопросам установления мер государственной поддержки территориального общественного самоуправления. Одной из базовых причин является отсутствие четких полномочий органов государственной власти.

В данной связи в научной среде звучат призывы вернуть субъектам РФ реальные полномочия по правовому регулированию территориального общественного самоуправления, а п. 11 ст. 27 Закона N 131-ФЗ изложить в следующей редакции: "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 в соответствии с законами субъекта Российской Федерации" <8>. В развитие данного предложения В.А. Щепачева целесообразно внести дополнения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" с целью установления данных полномочий.

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

<8> Щепачев В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 6. С. 26 - 31.

Необходимость регионального участия обосновывается также и тем, что муниципальные образования не обладают необходимым опытом регламентации деятельности территориального общественного самоуправления, а региональный законодатель Законом N 131-ФЗ не включен в перечень соответствующих субъектов правотворчества <9>.

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

<9> Раздьяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в местном самоуправлении // Юридическая наука и практика. 2009. Т. 5. N 2. С. 67.

Анализ главы 5 Закона N 131-ФЗ позволяет определить степень регионального участия в правовом регулировании различных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В частности, субъектам РФ предоставлено право осуществлять собственное правовое регулирование по ряду сфер: организация и проведение местного референдума и муниципальных выборов; проведение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; установление гарантий деятельности и иных вопросов статуса старосты сельского населенного пункта; назначение и проведение опроса граждан. Однако не предусмотрено региональное участие в правовом регулировании схода граждан, правотворческой инициативы граждан, территориального общественного самоуправления, публичных слушаний, общественного обсуждения, собраний граждан, конференций граждан (собраний делегатов), обращений граждан в органы местного самоуправления.

Надо сказать, что реальное подобное регулирование осуществляется в субъектах РФ, а порой и на уровне местного самоуправления по принципу собственной инициативы, Полагаем, требуется упорядочение регионального регулирования. При этом важным направлением должно быть расширение нормативных основ участия населения в территориальном общественном самоуправлении.

Литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. Москва: Норма, 2008. 592 с.

2. Винник Н.В. Проблемы развития территориального общественного самоуправления на Востоке России / Н.В. Винник // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 7. С. 20 - 23.

3. Раздьяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в местном самоуправлении / Е.В. Раздьяконова // Юридическая наука и практика. 2009. Т. 5. N 2. С. 65 - 68.

4. Шугрина Е.С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества / Е.С. Шугрина // Вестник Академии права и управления. 2017. N 1. С. 12 - 22.

5. Щепачев В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления / В.А. Щепачев // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 6. С. 26 - 31.

Подписано в печать

13.07.2021