

## ПРАВО

УДК 340.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-75-82

*А.М. Муртазалиев, М.А. Мирзаев*

### **Территориальное общественное самоуправление как институт гражданского общества**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,  
ул. М. Гаджиева; amuslim@mail.ru, mirzaev47@mail.ru*

В статье рассматривается современное состояние института территориального общественного самоуправления как форма гражданского участия на местном уровне и сфера реализации интересов населения. Актуальность темы статьи напрямую вытекает из самой природы ТОС, которое, являясь одной из форм решения населением вопросов местного значения, позволяет также активизировать население в вопросах осуществления их конституционных прав местной властью и объединения.

Цель данного исследования – рассмотреть основные проблемы реализации деятельности территориального общественного самоуправления. В статье анализируются законы о местном самоуправлении. Дается определение территориального общественного самоуправления. Характеризуется вовлеченность россиян в ТОС. Выявлены основные проблемы деятельности территориального общественного самоуправления. Рассмотрены основные проблемы, связанные с финансированием, разобщенностью интересов и эффективностью деятельности территориального общественного самоуправления. Особое внимание уделено целям деятельности ТОС, а также задачам и направлениям его деятельности. Сделана попытка показать недостатки законодательного регулирования деятельности ТОС в современной России. Обоснована необходимость разработки конкретного механизма организации и функционирования территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях. Результатом исследования стало формулирование выводов и предложений по совершенствованию законодательства с целью повышения эффективности территориального самоуправления.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, гражданское общество, демократическое государство, нормативно-правовая база, гражданские инициативы.*

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) является одной из форм инициативного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Посредством инициативного, самостоятельного территориального общественного самоуправления граждане получают возможность решения своих жизненно важных проблем, возникающих в процессе проживания на конкретной территории. Актуальность данного исследования напрямую вытекает из самой природы ТОС, которое, являясь одной из форм решения населением вопросов местного значения, позволяет также активизировать население в вопросах осуществления их конституционных прав местной властью и объединения [1, с. 137].

Территориальное общественное самоуправление является первичной, наиболее

простой, близкой и понятной для населения формой решения местных проблем, затрагивающих индивидуальные и коллективные интересы граждан. Развитая система территориального общественного самоуправления указывает на наличие гражданского общества, высокой самоорганизации населения, его способности самостоятельно, без поддержки государственной власти решать местные проблемы. Государством должны поддерживаться инициатива населения и обеспечиваться условия для осуществления такого права человека, как право на территориальное общественное самоуправление. ТОС обеспечивает связь между обществом и органами местного самоуправления, а через них и с государством. ТОС является «неотъемлемой частью гражданского общества и одной из форм реализации прав граждан на местное самоуправление» [2, с. 192]. Как отмечает М.Н. Волошенко, «ТОС – это проявление гражданского общества, которое в России находится в стадии формирования» [3, с. 76]. Оно является проводником народной инициативы. ТОС – это особый институт в системе местного самоуправления Российской Федерации, оно не относится к публичной власти, строится исключительно на началах добровольности и демократизма. Это отличает его от других форм общественных объединений, деятельность которых не зависит от проблем другой местности. Территориальное общественное самоуправление по своей специфике не относится к общественным объединениям граждан, так как на него не распространяются нормативные правовые акты об общественных объединениях. Таким образом, ТОС является пограничным институтом между обществом и властью, который необходим в любом обществе и без которого не может существовать власть в регионах и муниципалитетах.

В современных российских условиях создается и укрепляется правовая база территориального общественного самоуправления [4, с. 363]. Так, с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начался новый этап реформирования институтов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления. Данным законом были созданы необходимые правовые условия, способствующие привлечению населения к управлению муниципальным образованием и разрешению проблем местного значения. Но в правовом сознании жителей до настоящего времени имеются некоторые стереотипы, в соответствии с которыми «местное самоуправление – это не форма осуществления народом своей власти, а всего лишь продолжение или низшая ступень федеральных органов государства». ТОС прежде всего является силой, могущей влиять снизу на власть, представлять свои интересы, а также возможность привлечения населения к социально-общественной деятельности в регионе, создания для него тех условий, при которых оно может воздействовать на принятие решения властных структур. В регионах ТОС – это исключительно российское явление, при реализации которого возникает возможность возрождения самоорганизации граждан в решении проблем в регионах. Наличие органов ТОС в регионах не столь обязательно, как наличие органов власти. Также органы ТОС не наделены властными полномочиями по отношению к жителям, т. к. в Конституции России ТОС не определяется как властный институт и форма организации местного самоуправления. Таким образом, ТОС – это пограничный институт между обществом и властью, необходимый в каждом обществе и без которого не может существовать власть в регионах и муниципалитетах. Актуальность темы настоящей статьи обусловлена тем, что развитие демократических институтов предполагает не монолог власти, а ее диалог с населением. После такого диалога власть старается реализовать интересы всех групп населения, а на практике – сформировать хорошее общественное мнение. Вследствие незащищенности и неадаптированности граждан сегодня в России появилась необходимость формирования легитимных выборов

органов, которые смогли бы представлять интересы граждан в регионах. Поэтому представляются важными рассмотрение истории развития ТОС и оценка масштабов его распространения в России, его проблем и перспектив развития; так как сегодня органы ТОС следует считать наиболее надежными партнерами для органов власти при решении проблемных вопросов жизнедеятельности населения регионов [5, с. 62]. В целом ТОС можно рассматривать как способ реализации гражданами принадлежащей им власти, как образ жизни их на высоком уровне, развитие гражданского общества и демократического государства, а также как показатель степени демократизации общества, характеризующий его способность к самоопределению.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «территориальное общественное самоуправление осуществляется на части территории муниципального образования». Границы территории ТОС устанавливает представительный орган муниципального образования в соответствии с мнением населения, проживающего на этой территории, которое выявляется на собраниях, конференциях, при опросах жителей и др. Основной вопрос, который встаёт перед исследователями ТОС, нужен ли ТОС вообще, есть ли в нем целесообразность? Притом надо помнить, что ТОС призван разрешать вопросы, по сути отличные от задач общественных объединений. В общем основной задачей ТОС является «организация жизни в обществе на местном уровне». Целями деятельности ТОС является «процесс, направленный на разрешение проблем территориального сообщества, получение ожидаемых изменений ситуации в обществе, повышение уровня и качества жизни населения на территории ответственности ТОС», а также обеспечение самостоятельного и под свою ответственность осуществления гражданами, которые проживают на территории ТОС, собственных инициатив по вопросам местного значения в соответствии с законами и муниципальными правовыми актами; удовлетворение социально-бытовых и хозяйственных потребностей населения, проживающего на территории ТОС. В соответствии с данными целями активом и членами ТОС выдвигаются определенные задачи и определяются направления его деятельности, согласно которым они формируют программу (план) деятельности, а также анализируют полученные результаты. ТОС – это эффективная форма «реализации собственных инициатив, направленных на улучшение качества жизни людей на своей территории» [6]. Вопросы, решаемые органами ТОС, – это вопросы местного значения: обустройство места проживания; создание инфраструктуры, детских и спортивных площадок, физкультурно-оздоровительных комплексов, организация мест отдыха; водоснабжение, озеленение территорий; ремонт дорог, сохранение культурно-исторического наследия своей территории; создание и реконструкция памятников и мемориальных комплексов, организация и проведение культурных мероприятий, соревнований, музейная деятельность; экологическая безопасность и охрана окружающей среды; помощь социально незащищенным слоям населения; внесение предложений по развитию своей территории в органах местного самоуправления; разработка проектов развития территории с дальнейшим включением их в программы финансирования.

ТОС может быть создано в двух формах (со статусом юридического лица и без статуса юридического лица), которые различаются между собой количеством возможностей для привлечения средств и объемом отчетности за свою деятельность и привлеченные средства. У ТОС без статуса юридического лица регистрации в администрации района, города или сельского поселения подлежит только устав. Расчетный счет отсутствует. Он вправе претендовать лишь на бюджетные средства в рамках целевых программ муниципального образования. ТОС со статусом юридического лица подлежит

государственной регистрации в организационно-правовой форме как некоммерческая организация (НКО). У него имеются расчетный счет в банке, возможность осуществлять хозяйственную и предпринимательскую деятельность, самостоятельно распоряжаться финансовыми и материальными ресурсами. Оно также может претендовать на бюджетные средства в рамках целевых программ муниципального образования, имеет возможность участвовать в конкурсах и грантах региональных, российских и международных фондов и грантодателей.

Граждане, которые проживают на территории поселения и достигли шестнадцатилетнего возраста, имеют право на участие в организации и реализации территориального общественного самоуправления, в работе собраний и конференций, избирать и быть избранными в органы ТОС. Граждане, не проживающие на территории ТОС, у которых нет на ней права собственности; недвижимое имущество на уплачивающие налоги, участвуют в собраниях или конференциях с правом совещательного голоса. Иностранцы граждане, которые постоянно или в основном проживают на территории ТОС, обладают при реализации ТОС правами согласно международным договорам РФ и федеральным законам. ТОС осуществляется населением путем проведения собраний и конференций, а также путем образования органов ТОС. Последние избираются на собраниях и конференциях граждан, которые проживают на соответствующей территории. Они не включены в систему органов местного самоуправления поселения. Все их решения имеют рекомендательный характер для населения, которое проживает на данной территории, и органов местного самоуправления. Решения собраний и конференций граждан обязательны для органов ТОС. Оно осуществляется в соответствии с принципами: «добровольности объединения; равноправия граждан; законности; защиты прав и интересов населения территории ТОС; свободного волеизъявления граждан на собраниях (сходах), конференциях; выборности и подконтрольности органов и уполномоченных выборных лиц населению данной территории; самостоятельности и ответственности в принятии и реализации собственных решений и инициатив; сочетания интересов населения территории ТОС, прав человека и гражданина, интересов всех жителей муниципального образования; гласности и учета общественного мнения». Ни сущность ТОС, ни его способ формирования не допускают передачи органам территориального общественного самоуправления властных прав в отношении граждан и юридических лиц. Создание такого властного института противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. В случае непонимания сущности ТОС возможно возникновение отдельных проблем в организации его деятельности, отказ населения от участия в нем и т. д. Необходимость этого института обусловлена тем, что он способствует воспитанию «гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодоления пассивности и иждивенческих настроений народа» [7, с. 86]. Поэтому органы государственной власти и местного самоуправления должны оказывать содействие основанию ТОС, проводя разъяснительную работу среди граждан, создавая условия для образования и деятельности органов территориального общественного самоуправления. Существенная поддержка здесь может быть оказана депутатами от избирательных округов.

Вследствие того, что ТОС – это организация граждан, связанных общей целью, – отстаиванием интересов жителей, – для них характерна широкая сфера деятельности. Однако, несмотря на достаточно широкие функции, которые выполняют ТОСы, их представители считают, что они могут работать еще лучше, если бы они не испытывали недостатка в денежных средствах. Вместе с тем муниципальные власти осознают, что решение данных проблем обусловлено не только активностью граждан, но и усилиями

властей, а также эффективностью взаимодействия органов местного самоуправления и объединений граждан в регионах. В связи с признанием и гарантией права граждан на самоуправление государством признается самостоятельность ТОС в пределах его полномочий, включая обязанность создания необходимых условий для реализации этого права.

В целом ТОС следует рассматривать «как способ осуществления народом принадлежащей ему власти, как образ жизни людей на высоком уровне развития гражданского общества и демократического государства, а также как показатель степени демократизации, зрелости общества, характеризующий его способность к самоустройству, самоопределению, самодеятельности» [8, с. 154].

Надо также сказать, что территориальное общественное самоуправление закреплено в законодательстве. Правовую основу ТОС составляют Конституция РФ, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативно-правовые акты Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов РФ, в том числе Республики Дагестан, правовые акты органов местного самоуправления. В российской Конституции даются только общие принципы функционирования системы местного самоуправления, тогда как ТОС следует считать элементом системы местного самоуправления. Кроме Конституции РФ, нужно выделить и такой акт международно-правового характера, как Европейская хартия местного самоуправления, устанавливающая основные начала местного территориального самоуправления в Российской Федерации [9]. Базисом законодательства о ТОС является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому созданы прямые правовые отсылки от федерального уровня к местному, что поставило под сомнение необходимость принятия соответствующих актов на уровне субъектов Федерации [10, с. 19]. Конкретную информацию о ТОС содержит глава 5 статьи 27. Согласно части 1 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения» [11]. Количественный рост территориального общественного самоуправления свидетельствует о значительном качественном увеличении уровня отношений между обществом и МСУ [12, с. 364].

Главным недостатком законодательного регулирования деятельности ТОС является то, что Федеральный закон №131-ФЗ и большинство положений о ТОС муниципальных образований детально закрепляют только организационные моменты: порядок создания ТОС, разработку устава, утверждение границ, регистрацию в органах местного самоуправления и пр. Однако в связи с требованием законодательного закрепления правового статуса ТОС как местного общественного объединения и гармонизации федеральных законов «Об общественных объединениях» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вытекает необходимость разработать Федеральный закон об органах территориального общественного самоуправления. По сути, в данном законе, не регулирующем властные отношения, должен быть определен механизм реализации двух конституционных прав человека в их единстве: права на объединение по месту жительства и права на осуществление местного самоуправления непосредственно гражданами по вопросам самоорганизации исключительно в форме органа ТОС, не затрагивая другие формы в системе местного само-

управления. Предлагаемый проект Федерального закона в условиях действия Конституции России не регулирует нормы вышеназванных ст. 80–86, закрепляющих право граждан на собрания и объединение в форме органа территориального общественного самоуправления. Как представляется, принятие этого закона разрешит проблему неравенства данных прав граждан на российской территории.

Для эффективной деятельности ТОС необходимо наличие у его органов финансовых ресурсов. Финансирование должно осуществляться прежде всего за счет добровольных взносов и пожертвований физических и юридических лиц; имущества, передаваемого ТОСу в управление; доходов от собственной деятельности; средств муниципального бюджета, которые передаются ТОСу, чтобы его органы могли осуществить конкретные отдельные муниципальные полномочия на основании заключенного договора между ТОС и местными органами [13].

Посредством ТОС можно выстроить интегрированную сеть народного контроля за должностными лицами разного уровня, что позволит сделать достоянием гласности каждое незаконное посягательство на права и свободы любого члена ТОС, предоставлять всем заинтересованным гражданам собранную таким способом информацию на чиновников и т. д.

### Литература

1. Семенякин Д.С. Вовлечение граждан в деятельность органов территориального общественного самоуправления // Государство и право в условиях гражданского общества: сб. ст. Межд. науч.-практ. конф. (8 мая 2015 г., г. Уфа). – Уфа: АЭТЕРНА, 2015. – С. 137–138.
2. Чернова Э.Р. Проблемы и перспективы территориального общественного самоуправления в России // Грамота. – 2015. – № 12. – С. 191–193.
3. Волошенко М.Н. Территориальное общественное самоуправление как один из аспектов социально-политической организации гражданского общества в Российской Федерации // Вопросы политологии. – 2012. – № 1. – С. 70–77.
4. Мишина Е.С., Рой Н.А. Проблемы деятельности территориального общественного самоуправления // Молодой ученый. – 2016. – № 26. – С. 363–365.
5. Мерсиянова И.В. Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 52–66.
6. Миронов И. Что такое ТОС и как за него бороться? URL: <http://anuika.ru/index.php/politika/1782-chto-takoe-tos-i-kak-za-nego-borotsya> (дата обращения: 18.11.2017).
7. Фатхуллина Ф.А. Территориальное общественное самоуправление как элемент гражданского общества // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2012. – № 5. – С. 85–88.
8. Михайлова К.В., Юрченко Т.В. Проблемы организации и функционирования органов территориального общественного самоуправления // Политика современных социально-экономических систем: сб. материалов I всерос. науч.-практ. студ. конф. (г. Волгоград, 17 марта 2015 г.) / отв. ред. О.В. Ангел, С.П. Сазонов, Г.В. Федотова; НОУ ВПО «Институт управления», филиал в г. Волгограде. – Волгоград: Сфера, 2015. – С. 153–156.
9. Европейская хартия местного самоуправления: ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. *Гаспарян К.А.* Значение территориальных общественных самоуправлений для социально-экономического развития регионов // Государство и право в условиях гражданского общества: сб. ст. Межд. науч.-практ. конф. (8 мая 2015 г., г. Уфа). – Уфа: АЭТЕРНА, 2015. – С. 19–21.

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ; в ред. от 30 окт. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. *Мишина Е.С., Рой Н.А.* Проблемы деятельности территориального общественного самоуправления // Молодой ученый. – 2016. – № 26. – С. 363–365.

13. Чернова Э.Р. Современное состояние института территориального общественного самоуправления и основные проблемы развития // Гуманитарные научные исследования. – 2014. – № 12, ч. 2 [Электронный ресурс]. – URL: <http://human.snauka.ru/2014/12/8497> (дата обращения: 29.10.2017).

### References

1. *Semenyakin D.S.* Vovlechenie grazhdan v deyatel'nost' organov territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya // Gosudarstvo i pravo v usloviyakh grazhdanskogo obshchestva: sb. st. mezhdunar. nauch.-prakt. конф. (8 maya 2015 g., g. Ufa). – Ufa: AETERNA, 2015. – S. 137–138.

2. *Chernova E.R.* Problemy i perspektivy territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Rossii // Gramota. – 2015. – № 12. – S. 191–193.

3. *Voloshenko M.N.* Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak odin iz aspektov sotsial'no-politicheskoi organizatsii grazhdanskogo obshchestva v rossiiskoi federatsii // Voprosy politologii. – 2012. – № 1. – S. 70–77.

4. *Mishina E.S., Roi N.A.* Problemy deyatel'nosti territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya // Molodoi uchenyi. – 2016. – № 26. – S. 363–365.

5. *Mersiyanova I.V.* Problemy formirovaniya sotsial'noi bazy mestnogo samoupravleniya v Rossii // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. – 2008. – № 1. – S. 52–66.

6. *Mironov I.* Chto takoe TOS i kak za nego borot'sya? URL: <http://anuka.ru/index.php/politika/1782-chto-takoe-tos-i-kak-za-nego-borotsya> (data obrashcheniya: 18.11.2017).

7. *Fatkullina F.A.* Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak element grazhdanskogo obshchestva // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v XXI veke: teoriya, metodologiya, praktika. – 2012. – № 5. – S. 85–88.

8. *Mikhailova K.V., Yurchenko T.V.* Problemy organizatsii i funktsionirovaniya organov territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya // Politika sovremennykh sotsial'no-ekonomicheskikh sistem: sb. materialov I vseros. nauch.-prakt. stud. конф. (g. Volgograd, 17 marta 2015 g.) / otv. red. O.V. Angel, S.P. Sazonov, G.V. Fedotova; NOU VPO «Institut upravleniya», filial v g. Volgograde. Volgograd: Sfera, 2015. S. 153–156.

9. Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya: ratifitsirovana Ros Federatsiei Federal'nym zakonom ot 11 aprelya 1998 g. № 55-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. *Gasparyan K.A.* Znachenie territorial'nykh obshchestvennykh samoupravlenii dlya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov // Gosudarstvo i pravo v usloviyakh grazhdanskogo obshchestva: sb. st. mezhdunar. nauch.-prakt. конф. (8 maya 2015 g., g. Ufa). – Ufa: AETERNA, 2015. – S. 19–21.

11. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ: v red. ot 30 okt. 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

12. *Mishina E.S., Roi N.A.* Problemy deyatelnosti territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya // *Molodoi uchenyi.* – 2016. – № 26. – S. 363–365.

13. *Chernova E.R.* Sovremennoe sostoyanie instituta territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya i osnovnye problemy razvitiya // *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya.* – 2014. – № 12. – Ch. 2 [Elektronnyi resurs]. URL: <http://human.snauka.ru/2014/12/8497> (data obrashcheniya: 29.10.2017).

*Поступила в редакцию 20 ноября 2017 г.*

UDC 340.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-75-82

### **Territorial public self-government as a civil society institute**

*A.G. Murtazaliev, M.A. Mirzayev*

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiyev st., 43 a; amuslim@mail.ru, mirzaev47@mail.ru*

The article describes the current status of the Institute of territorial public self-government (TPSG), as a form of civil participation at the local level and scope of the interests of the population. The relevance of the theme directly derives from the very nature of the TPSG, which as one of the forms of solving population issues of local significance, allows to increase population's implementation of their constitutional rights by local authorities. The aim of the article is to analyse the main problems of TPSG, the laws of local self-government in particular. The definition of TPSG is given, the involvement of the Russians in TPSG is defined. The main problems of TPSG are revealed: funding, dissociation of interests and the effectiveness of TPSG. Particular attention is paid to the objectives of the activities of the TPSG, as well as tasks and directions of its activity. An attempt was made to show the shortcomings of the legislative regulation of TPSG in modern Russia. The necessity of developing a specific mechanism for the organization and functioning of TPSG in municipalities is underlined. The result of the study was the conclusions and proposals on perfection of legislation with a view to enhancing the effectiveness of the TPSG.

*Keywords: territorial public self-government (TPSG), local government, civil society, democratic State, regulatory, civil initiatives.*

*Received 20 November, 2017*