

8. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 25. – Ст. 3002.
9. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 нояб. 2005 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 47. – Ст. 4968.
10. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 июня 2006 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 27. – Ст. 2970.
11. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 апр. 2013 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 18. – Ст. 2292.
12. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2004 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 49. – Ст. 4948.
13. Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 окт. 2003 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.
14. Соболева, А. К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом / А. К. Соболева // Акт. проблемы рос. права. – 2013. – № 7. – С. 792–799.
15. Шерстобоев, О. Н. Теория интереса в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства / О. Н. Шерстобоев // Рос. юрид. журн. – 2014. – № 3. – С. 99–108.
16. Эбзеев, Б. С. Конституционный Суд РФ: становление, юридическая природа, правовые позиции : в 2 т. / Б. С. Эбзеев // Комментарий к постановлениям Конституц. Суда Рос. Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев. – М. : Юристъ, 2000. – Т. 1. – 588 с.
17. Юсубов, Э. С. Организационно-правовые основы технической модернизации избирательной системы Российской Федерации / Э. С. Юсубов // Конституц. развитие России: межвуз. сб. науч. ст. – Вып. 12 (2011). – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2011. – С. 130–136.
18. Schmidt-Assmann, E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung / E. Schmidt-Assmann. – 2 ed. – Berlin, Heidelberg : Springer, 2006. – 500 S.
19. Uerpmann, R. Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff / R. Uerpmann. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1999. – 355 S.

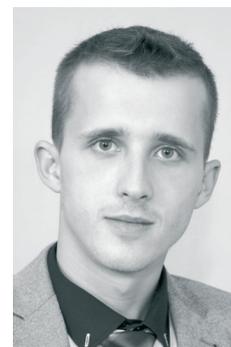
УДК 342.55(571)

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ
ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО ПОЛНОМОЧИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)
Territorial Social Self-Government and its Powers
(on the Example of the Siberian Federal District Cities)**

ГУЗИЙ Артемий Евгеньевич – преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Омской юридической академии (Омск)

Guziy Artemii E. – Lecturer of Constitutional and Municipal Law Department, Omsk Law Academy (Omsk)

artemy.guzy@yandex.ru



***Аннотация.** В статье дан анализ полномочий территориального общественного самоуправления в городах Сибирского федерального округа. Автор приходит к выводу о наличии плюрализма в правовой природе данного института местного самоуправления, а также выделяет основные типы органов территориального общественного самоуправления.*

The article analyzes the powers of territorial social self-government in the cities of the Siberian Federal District. The author comes to the conclusion that there is pluralism in the legal nature of the institution of local government, as well as providing basic types of bodies of territorial social self-government.

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, работа с населением, обращение граждан, участие в осуществлении местного самоуправления, совет общественности, совет многоквартирного дома, старший по дому.*

Territorial social self-government, work with the population, appeals of citizens, participation in self-government, the board of the public, the board of an apartment building, a senior on the house.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-1-10-14

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) – форма непосредственной демократии, в истории становления которой мы можем обнаружить все законодательные акты, регулировавшие так или иначе организацию местного самоуправления в Российской Федерации [4]. Этот факт не содержит в себе ничего удивительного, ведь рассматриваемый институт является настоящей «школой гражданственности», «развития инициатив по вопросам местного значения», что коррелирует с самой сущностью местного самоуправления.

Действующее законодательство построено таким образом, что дает возможность регулирования органами местного самоуправления деятельности ТОС непосредственно своими нормативно-правовыми актами. В научной литературе данный вопрос практически не изучен, а представленные по теме материалы носят общетеоретический или описательный характер [1; 18; 19] или не затрагивают вопросов права в организации ТОС [2; 3].

Федеральным законодателем установлено, что ТОС осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов ТОС. Органы ТОС – избираемые населением определенной территории органы, «в период между собраниями, конференциями граждан осуществляющие компетенцию территориально-общественного самоуправления». Однако федеральным законодательством не определяются полномочия органов ТОС, в результате чего этот аспект получил свое закрепление на уровне актов муниципальных образований.

На наш взгляд, установление компетенции ТОС нормативно-правовой базой муниципального образования закладывает, помимо прочего, основы правовой природы этого института, его понимания на местах. Исходя из данной позиции, нами был проведен анализ нормативно-правовых

актов административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа [11], в части изучения полномочий ТОС. Выбор такого предмета анализа не случаен: указанные города со своей нормативно-правовой базой часто выступают «правовыми флагманами», являются примерами для прочих субъектов местного самоуправления.

В ходе анализа выявилось совпадение ряда полномочий ТОС в следующих моментах:

- в представлении интересов населения соответствующей территории;
- в исполнении решений, принятых на собраниях, конференциях граждан;
- в осуществлении хозяйственной деятельности по благоустройству территории.

Указанные компетенции вкупе с правом внесения проектов муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления составляют базис полномочий ТОС, отраженный в нормативных правовых актах муниципальных образований.

Исключение мы обнаружили лишь в Улан-Удэ, где прописана отсылочная норма к Уставу органа ТОС, дающая право закрепить полномочия самоорганизации граждан в своем учредительном документе [8].

Следует отметить, что ряд муниципальных образований никаких дополнительных полномочий для ТОС (помимо уже указанных) не закрепил. К таковым следует отнести Абакан [5] и Барнаул [6]. В Красноярске обнаружен гибридный подход, то есть к базовым полномочиям добавлена норма об иных полномочиях, прописываемых в уставе соответствующего органа ТОС [17].

Среди иных полномочий ТОС, указанных в большинстве изученных документов, можно выделить:

- участие в публичных мероприятиях;
- содействие органам государственной власти и местного самоуправления;

- внесение предложений в различные органы;
- работа с населением;
- информационно-разъяснительная работа;
- участие в конкурсах и т. п.

Публичные мероприятия следует понимать очень широко: это и проведение культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных праздников (Новосибирск [13], Чита [15], Кемерово [12]), и встречи с депутатами представительного органа местного самоуправления и законодательного органа субъекта РФ (Новосибирск), и публичные слушания по вопросам застройки территории (Томск [9], Омск [7], Кемерово).

Формы содействия органам государственной власти и местного самоуправления также весьма различны: присутствие на заседаниях органов местного самоуправления, осуществление определенных видов работ по благоустройству при финансировании органов местного самоуправления (Новосибирск), осуществление мер социальной поддержки населения (Чита), направление поступающих обращений в соответствующие органы, работа с административными комиссиями города, участие в мобилизационной подготовке и мобилизации (Томск), профилактика правонарушений, наркомании и токсикомании (Кемерово), организация охраны территории ТОС (Кемерово), участие в экономической экспертизе объектов производственной инфраструктуры (Горно-Алтайск [14]).

На наш взгляд, в такой широкой трактовке содействия органам местного самоуправления заложен существенный минус: если ТОС напрямую финансируется из местного бюджета, оно де-факто становится продолжением органа местного самоуправления. При этом не имеет никаких властных полномочий, но вынуждено подчиняться, выполняя за администрацию часть ее работы. В таких условиях органам местного самоуправления остается лишь на основании полученных от ТОС данных подготовить документ, обсудить положение дел на собраниях и встречах, а после направить результаты соответствующему должностному лицу.

Мы убеждены, что это ведет к перераспределению работы между указанными субъектами и далее – к полной утрате ТОС своей правовой природы «школы инициатив по вопросам местного значения».

Ярким примером в этой связи являются омские советы общественности, возглавляемые соответствующими председателями. К 2012 году

сложилась практика, согласно которой такие органы функционировали в рамках ТОС, а председатели советов общественности за свою работу получали «символическую» оплату. Такая организация была настолько востребована у органов власти, что осуществлять взаимодействие с органами ТОС ей не хватало времени: почти каждый день членов совета использовали в контрольных закупках, при составлении протоколов следственных действий и иных документов, по законодательству требующих наличие понятых, и т. п.

В 2013 году финансирование советов общественности прекратилось, данные органы были ликвидированы, а вместо них были созданы комиссии при органах ТОС на общественных началах. Взаимодействие органов в форме «эксплуатации» одного другим прекратилось.

Рассматривая такую компетенцию ТОС, как внесение предложений по различным вопросам организации местного самоуправления, следует обратить внимание на обилие формулировок, имеющих общий признак, но различающихся по предмету обращения.

Так, например, в Чите органы ТОС вправе вносить предложения в программы социально-экономического развития городского округа «Город Чита», вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы, о переименовании улиц и площадей, а также о привлечении к административной ответственности должностных лиц и граждан. В Горно-Алтайске отдельно отмечено право внесения предложений об улучшении работы общественного пассажирского транспорта, а также о создании комиссий для изучения состояния дел по различным вопросам жизнедеятельности территории. Нормативно-правовой акт города Омска закрепил право на внесение предложений по вопросам обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли, бытового и транспортного обслуживания, по решению вопросов, связанных с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

На наш взгляд, наличие таких норм в нормативно-правовых базах муниципальных образований нежелательно, так как они создают формальные ограничения прав граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении.

В ряде нормативно-правовых актов существует отсылочная норма на Устав ТОС, однако это не исключает ситуации, при которой указанный институт непосредственной демократии не бу-

дет правомочен на обращение по определенному вопросу. Во избежание такового, как мы считаем, следовало бы ограничиться общей нормой о представлении интересов населения соответствующей территории.

Работа с населением – еще одно комплексное полномочие ТОС, включающее в себя организацию общественных работ, работу с детьми, помощь социально незащищенным категориям населения, организацию досуга населения, субботников и многое другое. В Кемерове ТОС работает с жителями даже «по вопросам своевременной оплаты жилья и коммунальных услуг» [12].

Как видим, органы ТОС городов Сибирского федерального округа имеют широкий фронт работы, предписанной им местными нормотворцами.

Существенные особенности в ходе анализа были обнаружены в Иркутске и Кемерове. Помимо уже указанных, органы ТОС данных городов наделены полномочиями, на наш взгляд, прямо коррелирующими с полномочиями товариществ собственников жилья (далее – ТСЖ), а именно: полномочиями «обеспечения сохранности объектов благоустройства», «обеспечения эксплуатации дополнительных входных дверей общего пользования, запирающих устройств, систем видеонаблюдения по обеспечению охраны подъезда, контроля за пропуском в подъезд» [16].

Позиция определяется через понятие «участие», не дающее четкого понимания полномочий ТОС в данной сфере. Однако законодателем однозначно определен запрет создания нескольких ТСЖ на территории одного многоквартирного дома. ТОС на самоуправляемой территории также может быть лишь в единственном числе. При этом законодатель позволяет создать на территории дома обе рассматриваемые организации, что приводит к конфликтам между структурами, ведь в указанных городах они имеют схожую правовую природу.

Такой случай произошел в Омске, где одновременно сосуществовали старшие по домам, входящие в структуру ТОС, и председатели совета многоквартирного дома. Смещение правовых статусов этих должностных лиц привело к конфликту между жильцами. Дело в том, что старший по дому вправе участвовать «в осуществлении комитетом хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, про-

живающих в соответствующих жилых домах, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между комитетом и органами местного самоуправления города Омска с использованием средств бюджета города Омска» [7]. Выходит, что он вправе без согласия председателя совета многоквартирного дома использовать общедомовое имущество в целях благоустройства территории. Разумеется, в домах с семьями, имеющими небольшой среднемесячный доход, сложившаяся ситуация повлекла жаркие споры. И внесенные в местную нормативно-правовую базу коррективы ситуации не изменили.

Итак, нами были рассмотрены 11 из 12 городов-столиц (административных центров) Сибирского федерального округа. Исключением стал город Кызыл, где органов ТОС на сегодня не существует [10]. Подводя итог вышеизложенному, считаем возможным выделить следующую классификацию органов ТОС по видам финансирования:

– органы ТОС – помощники органов местного самоуправления (такая система сложилась и действует в Омске);

– органы ТОС, выполняющие функции, схожие с функциями ТСЖ (работают в Кемерове и Иркутске);

– органы ТОС, работающие на грантовой основе (действуют в Томске).

Нельзя не отметить значимость изученного нами института участия населения в осуществлении местного самоуправления. Вместе с тем очевидны пробелы законодательства в данной области. В условиях существующей недоурегулированности в основу института, определяющую тенденции его развития, заложен экономический фактор, что на территории Сибирского федерального округа выражается где-то в подмене природы ТОС, неформальном закреплении его в качестве первичного органа местного самоуправления, а где-то в отмирании ТОС из-за отсутствия стабильного финансирования.

Однако идеально функционирующие органы ТОС могли бы послужить воспитанию населения в духе гражданственности, активности и инициативности. А значит, федеральному законодателю необходимо более конкретно описать весь объем полномочий территориального общественного самоуправления. Это установит четкое понимание правовой природы ТОС в муниципалитетах и предопределист их место в системе – как института народовластия, а не первичного органа местного самоуправления.

Библиографический список

1. Алешкин, А. В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Алешкин. – М., 2011. – 179 с.
2. Гайдуков, Р. И. Интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.08 / Р. И. Гайдуков. – Белгород, 2012. – 221 с.
3. Лагунова, С. В. Институционализация территориального общественного самоуправления в локальной среде : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.04 / С. В. Лагунова. – Архангельск, 2013. – 204 с.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
5. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Абакане [Электронный ресурс] : решение Абакан. гор. Совета депутатов от 13 февр. 2007 г. № 341 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
6. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле [Электронный ресурс] : решение Барнаул. гор. Думы от 3 июня 2011 г. № 550 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
7. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске [Электронный ресурс] : решение Ом. гор. Совета от 7 июня 2006 г. № 366 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
8. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городском округе «Город Улан-Удэ» [Электронный ресурс] : решение Улан-Удэн. гор. Совета депутатов от 20 окт. 2005 г. № 268-32 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
9. Об утверждении Положения «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Томск»» [Электронный ресурс] : решение Думы г. Томска от 26 сент. 2006 г. № 264 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
10. Об утверждении советов микрорайонов города Кызыла [Электронный ресурс] : постановление Мэрии г. Кызыла от 4 марта 2010 г. № 407 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
11. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
12. О Положении «О территориальном общественном самоуправлении в городе Кемерово» [Электронный ресурс] : постановление Кемер. гор. Совета нар. депутатов от 26 февр. 2006 г. № 313 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
13. О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске [Электронный ресурс] : решение гор. совета Новосибирска от 19 апр. 2006 г. № 230 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
14. О принятии Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Горно-Алтайске [Электронный ресурс] : решение Горно-Алт. гор. совета депутатов от 16 апр. 2003 г. № 8-17 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
15. О принятии Положения «О территориальном общественном самоуправлении в городском округе «Город Чита»» [Электронный ресурс] : решение Гор. думы гор. окр. «Город Чита» от 27 окт. 2005 г. № 161 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
16. О территориальном общественном самоуправлении в городе Иркутске (вместе с «Положением о территориальном общественном самоуправлении группы жилых домов и жилого микрорайона в городе Иркутске», «Положением о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления группы жилых домов и жилого микрорайона на уровне подъезда многоквартирного жилого дома и многоквартирного жилого дома в городе Иркутске») [Электронный ресурс] : решение Думы г. Иркутска от 24 февр. 2005 г. № 004-20-100123/5 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
17. О территориальном общественном самоуправлении в городе Красноярске (вместе с «Положением о территориальном общественном самоуправлении в городе Красноярске») [Электронный ресурс] : решение Краснояр. гор. Совета депутатов от 11 марта 2011 г. № 13-235 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
18. Раздьяконова, Е. В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. В. Раздьяконова. – Новосибирск, 2010. – 258 с.
19. Федотов, А. В. Территориальное общественное самоуправление: конституционные основы, практика правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Федотов. – М., 2004. – 179 с.