

УДК 352

*Н. В. Мишина***ОРГАНЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Актуальность разработки проблематики доктринально-правового обеспечения гарантий местного самоуправления обуславливается чрезвычайной важностью института местного самоуправления для каждого государства. В частности, исследователями неоднократно высказывалась идея о муниципализме как о локальной форме проявления конституционализма (например [1, с. 585]). Традиционно ученые наибольшее внимание уделяют исследованию специально-правовых гарантий местного самоуправления. Однако комплексное рассмотрение института местного самоуправления, в том числе в его взаимоотношениях с органами государственной власти, с гражданским обществом, подтверждает: для его надлежащего функционирования намного более важны весомые и действенные гарантии, традиционно классифицируемые как общие гарантии местного самоуправления. Одной из таких гарантий, стимулирующих эффективное функционирование и дальнейшее развитие института местного самоуправления, является реализация положений глав I и VIII Конституции Российской Федерации в нормах муниципального права, закрепляющих организационные основы местного самоуправления в государстве. Конкретизация конституционных норм осуществляется в ряде нормативно-правовых актов, в первую очередь — в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем, помимо основных принципов, закрепляются и основы системы местного самоуправления в стране. Представляется, что наличие эффективной системы местного самоуправления является одной из тех гарантий местного самоуправления общего характера, доктринально-правовое обеспечение которой выходит на первое место в демократических странах. Ведь эффективность системы зависит как от гармоничной и слаженной работы всех

элементов системы в отдельности, так и от структуры системы, — включение в нее чуждых по природе или функциям элементов негативно сказывается на функционировании всей системы в целом.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает наличие в системе местного самоуправления как обязательных (представительных органов муниципальных образований, местных администраций и др.), так и факультативных элементов (территориального общественного самоуправления, которое не является обязательным, а осуществляется по инициативе жителей населенных пунктов или их составных частей). Территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС) — это «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения» [2]. ТОС осуществляется населением непосредственно путем проведения собраний и конференций, а также опосредовано — через формируемые им органы ТОС.

При исследовании органов ТОС обращает на себя внимание тот факт, что ученые, занимающиеся муниципальной проблематикой, крайне редко уделяют внимание этим органам (Г. В. Барабашев [3], А. А. Замотаев [4], О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев [5] и др.). Это наблюдение относится как к исследователям советского, так и современного периодов. Гораздо чаще органы ТОС привлекают внимание специалистов, исследующих общественные организации (Ц. А. Ямпольская [6], А. И. Щиглик [7], И. Е. Кокарев [8]), в том числе в жилищной сфере (Е. И. Шомина [9], И. П. Прокопченко [10]).

Аналогичная ситуация характерна и для украинских общественных наук. Вообще, изучение зарубежного опыта позволяет сделать вывод о том, что иностранные аналоги органов ТОС в настоящее время существуют только в немногочисленных странах, все из которых в недавнем прошлом были либо союзными республиками СССР (Республика Беларусь, Республика Узбекистан, Украина, др.), либо социалистическими государствами (Республика Македония, Республика Словения, Республика Черногория и др.). В этих государствах, как и в Российской Федерации, аналоги органов ТОС включены в систему местного самоуправления. В то же время Республика Литва, Республика Латвия, Эстонская Республика, Республика Чехия, Республика Словакия и некоторые другие бывшие социалистические страны Центральной и Восточной Европы отказались от практики существования аналогов органов ТОС как элемента института местного самоуправления. В этих государствах аналоги органов ТОС существуют как общественные объединения.

Наличие неодинаковых подходов к определению природы и места органов ТОС в современном обществе делает резонным вопрос: будет ли система местного самоуправления функционировать более эффективно, если органы ТОС будут исключены из ее состава?

Для ответа на этот вопрос обратимся к краткой историографии проблемы. На территории Российской Федерации первые аналоги органов ТОС — домовые комитеты — появились в 1917 году. Они образовывались стихийно, по инициативе жителей многоквартирных домов, для охраны имущества и для защиты жилищных прав в период революции. Домовые комитеты имели исключительно общественную природу, государственные органы никак не регламентировали порядок их создания и функционирования, не устанавливали их правовой статус. Упоминания об этих комитетах в нормативно-правовых актах сводятся к возложению на них, вместе с другими органами и организациями, выполнения тех или иных полномочий: заверения подписей, выдачи удостоверений личности и т.д.

Первые уличные, квартальные, участковые комитеты возникли в 1933 г. в городе Горловка достаточно стихийно; в первые годы существования для них не было даже единого названия. Со временем по аналогии с «домовыми комитетами» эти институты стали именовать уличными, квартальными, участковыми и др. комитетами. Их появление было инициировано борьбой за улучшение бытовых условий жизни населения, особенно рабочих, а также конкурс-соревнование городских советов по возобновлению и сохранению жилфонда и благоустройству, улучшению технического и санитарного состояния жилфонда, выполнение плана жилищного строительства и ремонта.

Период с 1933 по 1937 г. характеризуется бурным развитием уличных, квартальных, участковых комитетов. Просмотр материалов периодических изданий того времени не дает четкого ответа на вопрос, от кого исходила инициатива образования первых комитетов в Горловке, где они появились, — от государственных органов либо (что вероятнее) от населения. Однако принципиального значения этот факт не имеет. Создание новых и развитие всех видов комитетов происходило под пристальным контролем и под руководством государственных органов. Следовательно, комитеты возникли как общественные объединения и лишь позднее, когда эффективность их деятельности привлекла внимание органов публичной власти, были «огосударствлены» и преобразованы в институты публичной природы.

Опыт СССР и других стран с тоталитарным режимом в сфере территориальной самоорганизации населения позволяет связать используемую ими государственную теорию местного самоуправления с характерными чертами органов ТОС. При использовании в стране государственной теории местного самоуправления, органы ТОС существуют почти везде, фактически преобразуются из факультативных в обязательные. Такой подход имеет как свои положительные, так и отрицательные черты. К положительным чертам относится то, что:

— увеличивается количество таких органов, поскольку они образуются по указанию органов публичной власти. Вследствие этого, органы ТОС охватывают всю территорию, так что каждый житель населенного пункта

имеет возможность воспользоваться их услугами и помощью, в результате права всех жителей будут защищаться на одинаковых уровнях;

— такие органы, бесспорно, будут иметь финансирование и политическую поддержку местных властей;

— органы ТОС в таком случае создаются и их персональный состав формируется, скорее всего, без нарушений действующего законодательства;

— таким органам ТОС скорее, чем органам, образованным по инициативе населения, будут делегированы собственные полномочия местного совета; все вышесказанное может привести к тому, что значительное количество населения получит более качественные услуги.

Наиболее весомыми аргументами в пользу существования органов ТОС в муниципальной системе является то, что в этом случае они будут иметь представительный характер и всестороннюю поддержку со стороны других органов местного самоуправления. Члены органов ТОС будут должностными лицами, избираемыми населением. Кроме того, должностные лица местного самоуправления нередко проявляют некомпетентность в своей профессиональной деятельности, коррумпированность, а органы ТОС в качестве элементов системы местного самоуправления могут использоваться для политических манипуляций и влияния на взгляды жителей. Таким образом, к отрицательным чертам такого подхода к созданию домовых, уличных и др. комитетов принадлежит высокая степень зависимости органов ТОС от органов государственной власти и возможное нежелание жителей участвовать в их мероприятиях, а также низкий уровень инициативности жителей.

Существование органов ТОС публичной, а не общественной природы, уменьшает сферу влияния гражданского общества, а следовательно — сферу свободной самореализации индивидов. Также создание органов ТОС в «распорядительном» порядке, а не по инициативе населения может привести к уменьшению эффективности функционирования этих органов, в частности к уменьшению интереса населения к участию в их работе, к уменьшению доверия к ним.

Эти недостатки исчезают, когда органы ТОС имеют общественную природу. Органы ТОС могут иметь общественную природу:

— в случае если их создание инициировано населением, а не публичными органами и их должностными лицами;

— в случае если они получают большую часть денежных средств не от органов публичной власти, или от органов публичной власти, но эта материальная поддержка не сопровождается четкими указаниями о том, на что эти средства тратить,

— в случае если большинство персонального состава органов ТОС одновременно являются лицами, независимыми от органов публичной власти.

Такие органы предоставляют услуги целенаправленно, то есть именно те, которые необходимы на соответствующей территории, удовлетво-

ря тем самым насущные потребности населения и трата денежные средства эффективнее, чем органы ТОС публичной природы. Если органы ТОС входят в систему местного самоуправления, перечень их полномочий закреплен в нормативно-правовых актах. Они действуют по принципу «запрещено все, что не разрешено законом». Если органы ТОС в муниципальную систему не включены, они сами выбирают, какие полномочия будут выполнять, руководствуясь потребностями населения и действующим законодательством. В этом случае они функционируют по принципу «разрешено все, что не запрещено законом».

Именно поэтому более привлекательными являются независимые органы ТОС, которые создаются по инициативе населения и имеют его трудовую, интеллектуальную и финансовую поддержку. Их наличие позволяет реализовать принцип subsidiarity, деполитизировать предоставление публичных услуг, сосредоточить ресурсы на выполнении тех полномочий, которые необходимы с точки зрения населения соответствующей территории.

К недостаткам органов ТОС общественной природы относится то, что они образуются только по инициативе населения, а значит, их по количеству меньше, чем органов ТОС публичной природы, таким образом, меньшее число жителей получает дополнительные услуги. С предоставлением органами ТОС общественной природы услуг может быть связан еще один недостаток — как правило, централизованное предоставление услуг, особенно если речь идет о закупках, может оказаться дешевле. Что касается финансов, то органы ТОС общественной природы скорее будут иметь большие материальные трудности, чем органы ТОС публичной природы.

Следовательно, существование органов ТОС и публичной, и общественной природы имеет как преимущества, так и недостатки. Сравнение каждой группы преимуществ и недостатков позволяет сделать вывод, что на современном этапе более перспективными и прогрессивными представляются органы ТОС общественной природы.

Конституционные гарантии местного самоуправления в Российской Федерации позволяют говорить о существовании демократического института местного самоуправления, в концепцию которого не укладываются органы ТОС публичной природы. Такая природа органов ТОС характеризует местное самоуправление при антидемократическом режиме.

Целесообразно ли существование в системе местного самоуправления органов с общественной природой? Этот вопрос имеет дискуссионный характер, но учитывая тот факт, что в Российской Федерации (и в Украине) большинство исследователей проблем муниципального права отдают предпочтение государственной теории местного самоуправления, а практика подтверждает такую точку зрения, думается, что нет.

В связи с этим представляется целесообразным преобразование органов ТОС в общественные объединения. Такое реформирование предполагает исключение органов ТОС из муниципальной системы и предо-



ставление населению возможности создавать домовые, уличные, квартальные и другие комитеты в одной или нескольких организационно-правовых формах, предусмотренных Федеральным законом от 19 марта 1995 г. «Об общественных объединениях».

### Л и т е р а т у р а

1. Батанов О. В. Муниципализм как основа гражданского общества и современного конституционализма / *О. В. Батанов* // Курс конституционного права Украины. — Х. : Одиссей, 2008. — С. 569–588.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ.
3. Барабашев Г. В. Советское строительство : учебник / *Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет*. — М. : Юрид. лит., 1988. — 560 с.
4. Замотаев А. Территориальное общественное самоуправление в контексте реформы местного самоуправления [Электронный ресурс] / *А. Замотаев*. — Режим доступа : [http://locgov.mpsf.org/bible\\_attachments/html/cd2/IZD\\_TXT/mun2/12.htm](http://locgov.mpsf.org/bible_attachments/html/cd2/IZD_TXT/mun2/12.htm).
5. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / *О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев*. — М. : Велби Проспект, 2008. — 672 с.
6. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР / *Ц. А. Ямпольская*. — М. : Наука, 1972. — 216 с.
7. Щиглик А. И. Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР / *А. И. Щиглик*. — М. : Наука, 1977. — 256 с.
8. Кокарев И. Е. Как я строил гражданское общество / *И. Е. Кокарев*. — М. : Такер ТМ, 2004. — 456 с.
9. Шомина Е. С. Городские общественные движения на разных фазах развития гражданского общества (сравнительный анализ жилищного движения в России и за рубежом) : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / *Шомина Елена Сергеевна*. — М., 2001. — 385 с.
10. Прокопченко И. П. Общественные организации в жилищном хозяйстве / *И. П. Прокопченко*. — М. : Изд-во лит. по строительству, 1966. — 168 с.

### А н н о т а ц и я

**Мишина Н. В. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного управления.** — Статья.

В статье рассматривается проблема целесообразности существования органов территориального общественного самоуправления в муниципальной системе. Рассматривая недостатки и достоинства различных подходов, автор обращается к историческому и зарубежному опыту.

*Ключевые слова:* территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, общественные объединения.

### А н о т а ц і я

**Мишина Н. В. Органи територіального громадського самоврядування у системі місцевого самоврядування.** — Стаття.

У статті розглядається проблема доцільності існування органів територіального гро-

мадського самоврядування в муніципальній системі. Розглядаючи недоліки і переваги різних підходів, автор звертається до історичного та зарубіжного досвіду.

*Ключові слова:* територіальне громадське самоврядування, місцеве самоврядування, громадські об'єднання.

#### S u m m a r y

***Mishyna N. V. Bodies of the Territorial Community Self-Government in the Municipal System.*** — Article.

The article is dedicated to the problem of reasonability of including the bodies of territorial social self-government to the municipal system. Author bases pros and contras of different approaches on the historic and foreign experience.

*Keywords:* territorial community self-government, local self-government, NGOs.