**§ 7. Территориальное общественное самоуправление**

 В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» от 6 октября 2003 г. подчеркивается, что местное самоуправление осуществляется гражданами Российской Федерации путем референдумов, выборов и других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. В статье 27 названного закона вводится понятие территориального общественного самоуправления как формы участия населения в местном самоуправлении.

***Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения - муниципального образования* (микрорайонов, кварталов, улиц,** дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами (п. 5 ст. 27).

***Порядок организации и осуществления* территориального общественного** самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами местного самоуправления (ст. 27).

Таким образом, под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных интересов в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

*Правовой основой организации и деятельности* территориального общественного самоуправления служат Конституция Российской Федерации (ст. 30, 130), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований.

В этой связи следует обратить внимание, во-первых, на то, что Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления дал определение понятию «территориальное общественное самоуправление» и установил, что порядок его организации и осуществления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Во-вторых, территориальное общественное самоуправление как один из важнейших институтов местного самоуправления неоправданно оставался недостаточно разработанным.

Вследствие этого, в ст. 56 ранее действовавшего закона 1995 г., установлено, что правовое регулирование территориального общественного самоуправления до принятия законов по данному вопросу субъектами Российской Федерации осуществляется в соответствии со ст. 80-86 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6. 07. 1991 года в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и указанному Федеральному закону.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты специальные законы, регулирующие общие принципы и формы организации территориального общественного самоуправления, полномочия и виды деятельности органов территориального общественного самоуправления, их права, обязанности, функции, гарантии и другие вопросы.

Являясь частью системы местного самоуправления в Российской Федерации, *система территориального общественного самоуправления может включать в себя различные формы,* В том числе: собрания (сходы), конференции, опросы граждан;

органы территориального общественного самоуправления - советы, комитеты микрорайонов, жилых комплексов, поселков, сельских населен пых пунктов, в тех случаях, когда в последних самостоятельные органы местного самоуправления не формируются; иные органы самоуправления населения по месту жительства - советы, комитеты улиц, кварталов, домов и т.п.

Одним из ключевых элементов рассматриваемой системы являются органы территориального общественного самоуправления. В ст. 4 чакона г. Москвы о территориальном общественном самоуправления закреплено, что орган территориального общественного самоуправления (территориальная ой щи на и созданные ею органы) - добровольная, самоуправляемая, не имеющая членства некоммерческая организация, созданная, но инициативе граждан жителей микрорайона, квартала, улицы, двора, дома или иного жилищного комплекса, объединяющихся на основе общности интересов для реализации общих целей, определенных уставом.

Границы территорий, на которых осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются по предложению жителей соответствующей территории представительным органом местного самоуправления (п. 1 ст. 27).

*Территориальное общественное самоуправление строится на следующих принципах:*

а) широкое участие граждан и их объединений в выработке, принятии и
реализации решений по вопросам развития данной территории;

б) самостоятельность, предусматривающая создание органов территориальног общественного самоуправления, а также определение и обеспечение финансово экономической основы их деятельности;

в) выборность органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольность и подотчетность населению;

г) открытый и публичный характер их деятельности;

д) законность;

е) сочетание местных интересов, интересов данной территории с интересами муниципального образования, региона и государственными интересами.

*Компетенция органов территориального общественного* *самоуправления определяется* их положением (уставом) с учетом полномочий, передаваемых им представительными органами местного самоуправления и местной администрацией. Представительные органы и местная администрация могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного

самоуправления.

*В уставе территориального общественного самоуправления, как правило, указываются:*

границы территории, на которой оно осуществляется; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

структура и порядок формирования органов территориального общественного самоуправления;

срок полномочий органов территориального общественного самоуправления, наименование этих органов, их полномочия, порядок прекращения полномочий;

статус органов территориального общественного самоуправления; виды, порядок принятия и вступления в силу решений органов территориального общественного самоуправления; основания и виды ответственности органов и должностных лиц территориального общественного самоуправления; экономическая и финансовая основы территориального общественного самоуправления;

Вопросы, относящиеся к ведению территориального общественного самоуправления, гарантии прав должностных лиц этих органов и иные положения об организации территориального общественного самоуправления, не противоречащие федеральным законам, законам субъектов Федерации, уставу муниципального образования и нормативным правовым актам органов и должностных лиц местного самоуправления, а также порядок прекращения его деятельности,

В соответствии с Законом Московской области «О местном самоуправлении в Московской области» органы местного самоуправления могут передавать свои отдельные полномочия органам территориального общественного самоуправления с их согласия. Однако органам территориального общественного самоуправления не могут передаваться полномочия по принятию правовых актов. Регистрация органов территориального общественного самоуправления осуществляется органами муниципального образования в установленном порядке (Вестник Московской областной думы. 1996. № 8. С.27).

Устав территориального общественного самоуправления подлежит обязательной регистрации в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления. Отказ в регистрации может быть обжалован в судебном порядке.

***В уставах территориального общественного самоуправления могут быть отражены соответствующие обязательства и функции*** органа территориального общественного самоуправления, по:

а) сохранению и ремонту жилищного фонда;

б) поддержанию чистоты и порядка на данной территории;

в) охране земельных насаждений, водоема, созданию детских площадок, мест отдыха, физкультурно-спортивных комплексов, сооружений и поддержанию в порядке дорог и тротуаров, колодцев, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства;

г) организации клубов по интересам, кружков и клубов технического и художественного творчества, спортивных кружков, ведению воспитательной работы среди детей и подростков;

д) оказанию помощи инвалидам, престарелым, семьям военнослужащих погибших воинов, малообеспеченным и многодетным семьям, детям, оставшимся без попечения родителей;

е) укреплению общественного порядка;

ж) защите прав потребителей;

з) оказанию помощи школам, детским садам, больницам и поликлиникам, благотворительным фондам и организациям;

и) поддержанию в надлежащем порядке состояния кладбищ и других

мест захоронения;

к) охране памятников истории и культуры,

л) правозащитной деятельности и другим вопросам.*Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей* на основе их добровольного волеизъявления. Их выборы могут проводиться на общих собраниях (сходах) или конференциях жителей соответствующей территории, а также на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательным участкам в ходе муниципальных выборов на срок полномочий представительного органа муниципального образования либо на другой срок. Подготовка и проведение выборов производится открыто и гласно. Таким образом, в системе общественного самоуправления важное место отводится выборам. Путем выборов могут формироваться органы территориального общественного самоуправления, а также избираться должностные лица этих органов.

Составной частью территориального общественного самоуправления являются советы (комитеты) самоуправления микрорайона, поселения, сельские комитеты, которые также выполняют определенные задачи.

При их многообразии советы (комитеты) самоуправления микрорайонов первоочередное внимание концентрируют на следующих задачах:

а) организация непосредственного территориального общественного самоуправления жителей, использование в этих целях институтов непосредственной демократии;

б) содержание домов, улиц, поддержание чистоты, порядка и осуществление благоустройства территории;

в) создание мест отдыха, спортивных и детских (сооружений) площадок, содействие населению в организации досуга;

г) охрана памятников истории и культуры;

д) создание нормальной экологической обстановки;

е) оказание помощи ветеранам, инвалидам, многодетным семьям, иным жителям, нуждающимся в поддержке и др.

Органы территориального общественного самоуправления обязаны: содействовать развитию различных форм гражданской активности населения, выявлять общественное мнение, доводить его до сведения органов местного самоуправления и учитывать в собственной деятельности; в пределах полномочий контролировать положение дел на соответствующей территории: оказывать гражданам помощь по бытовым, правовым и другим вопросам в соответствии со своим статусом и возможностям; информировать население о своей деятельности, о проблемах территории, используя для этого местные средства информации, стенды и т.п.

***Органы территориального общественного самоуправления для осуществления своих задач имеют следующие полномочия:***

1. Создавать объекты Коммунально-бытового и социально-культурного назначения, обеспечивать их содержание, развитие и эксплуатацию.
2. Создавать коммерческие и некоммерческие организации, заключать договоры с юридическими лицами, связанные с их участием в решении социально-экономических задач на данной территории.
3. Разрабатывать и представлять органам местного самоуправления проекты нормативно-правовых актов, планов и программ развития соответствующей территории, а также выступать заказчиком по строительным и ремонтным работам, осуществляемым за счет средств, находящихся в распоряжении конкретного территориального общественного самоуправления.
4. Представлять Органам местного самоуправления заключения по вопросам отвода земель на территории данного территориального общественного самоуправления для строительства и расширения на этой территории предприятий и других объектов производственного и социально-культурного назначения, размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, школ, поликлиник и других социально-культурных учреждений, режима их работы, а также режима транспортного обслуживания этой территории.
5. Являясь юридическими лицами, принимать на свой баланс имущество, созданное за счет средств, находящихся в распоряжении данного территориального общественного самоуправления. Объединять на договорных началах собственные средства и средства юридических лиц, общественных объединений для строительства и содержания различных объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения, получать под свою ответственность кредиты и предоставлять ссуды из собственных средств, приобретать акции и облигации.
6. Участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений. Организовывать иную экономическую деятельность, не запрещенную законодательством, с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

7. Созывать собрания (сходы), конференции граждан, проводить на своей территории опросы населения, публичные слушания содействовать созданию и деятельности клубов избирателей, развитию других форм гражданской активности населения, а также осуществлять иные полномочия, предусмотренные законами, уставами муниципальных образований и решениями собраний (сходов), конференций граждан. Кроме того, они вправе в пределах своего ведения заключать договоры, осуществлять совместные мероприятия, объединяться с иными органами территориально-общественного самоуправления.

Полномочия органов территориального общественного самоуправления определяются уставом территориального общественного самоуправления, принимаемым непосредственно населением, проживающим в границах соответствующего территориального общественного самоуправления.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, в соответствии со ст. 27 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления от 6 октября 2003 г., относятся:

установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменении и дополнений;

избрание органов территориального общественного самоуправления; определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

утверждение сметы расходов и доходов территориального общественного самоуправления и отчета об ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления;

вносить проекты муниципальных правовых актов в органы местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления.

Собрание считается правомочным, если в нем приняли участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-ти летнего возраста, а конференции - если в ней приняли участие не менее 2/3 делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16 лет.

Решения, принятые на собраниях (сходах) граждан в пределах его компетенции, имеют обязательный характер для органов местного самоуправления и их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, находящихся на территории муниципального образования, а также граждан. При этом они не нуждаются в утверждении какими-либо органами власти, должностными лицами или органами местного самоуправления. Вместе с тем решение может быть обжаловано в суде в случае противоречия закону или нарушения законности при проведении собрания (схода), конференции граждан.

В собраниях (сходах), конференциях, согласно законам субъектов РФ имеют право участвовать граждане, проживающие на территории муниципального образования и достигшие установленного возраста (от 16 до 18 лет в зависимости от решаемых вопросов), обладающие дееспособностью. Однако новым Федеральным законом от 6 октября 2003 г. установлен возраст 16 лет.

***Взаимодействие территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления****.* Правовые основы данного взаимодействия закрепляются в уставе муниципального образования и строятся на принципах содействия, сотрудничества и взаимопомощи в осуществлении их задач и функций. Реализация данных принципов исключает элементы руководства со стороны органов местного самоуправления органами территориального общественного самоуправления.

Органы местного самоуправления, осуществляя взаимодействие с органами территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения, по-разному строят отношения друг с другом.

**Во-первых,** возможен вариант, когда органы местного самоуправления делегируют органам территориального общественного самоуправления часть своих полномочий. В этом случае органы местного самоуправления осуществляют контроль за их реализацией.

**Во-вторых,** возможно установление сферы совместного ведения органов местного самоуправления с органами территориального общественного самоуправления.

**В-третьих,** возможен вариант их взаимоотношений в решении вопросов местного значения, при котором те или иные вопросы органами местного самоуправления могут быть решены только с согласия органов территориального общественного самоуправления.

***Данные взаимоотношения строятся по следующим основным направлениям. Органы местного самоуправления:***

1. Оказывают содействие гражданам в осуществлении прав на
территориальное общественное самоуправление, в разработке его устава, оказывают помощь инициативным группам граждан в проведении собраний (сходов), конференций, опросов граждан,публичных слушаний и принимают в них участие, предоставляют помещения для осуществления рассматриваемой деятельности, координируют эту деятельность, способствуют выполнению решений собраний (сходов), конференций граждан, принятых в пределах их компетенции и тем самым создают необходимые условия для
становления и развития системы территориального общественного самоуправления.
2. Заключают договоры с территориальным общественным самоуправлением, в том числе вправе на договорной основе передавать территориальному общественному самоуправлению часть своих полномочий с предоставлением финансовых и материальных ресурсов и контролировать их деятельность в части осуществления делегированных полномочий и расходования выделенных средств. Кроме того, они могут устанавливать сферы совместной компетенции с территориальным общественным самоуправлением, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с территориальным общественным самоуправлением.
3. Органы местного самоуправления учитывают *в* своих решениях мнения граждан, полученные территориальным общественным самоуправлением методом опроса, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов территориального общественного самоуправления уставам этих органов, а также за выполнением договоров между органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления.
4. Приостанавливают деятельность органов территориального общественного самоуправления в случае превышения этими органами своих полномочий в решении вопросов, затрагивающих интересы населения.

Например, глава муниципального образования может обратиться к органу или должностному лицу территориального общественного самоуправления с требованием об отмене или изменении принятых им решений, а при систематическом нарушении органами территориального общественного самоуправления нормативных правовых актов муниципального образования, а также в случаях бездействия, представительный орган местного самоуправления может принять решение о досрочном роспуске органа территориального общественного самоуправления.

Органы местного самоуправления осуществляют и другие полномочия по взаимодействию с территориальным общественным самоуправлением. В свою очередь, органы территориального общественного самоуправления, вправе участвовать в заседаниях органов местного самоуправления при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы жителей соответствующей территории.

В ракурсе сказанного можно подчеркнуть, что органы местного самоуправления в своей работе опираются на помощь территориального общественного самоуправления, изучают его мнение по вопросам, затрагивающим интересы жителей соответствующей территории.

***Экономическую и финансовую основу территориального общественного самоуправления составляют:***

а) муниципальное имущество, переданное им органами местного самоуправления;

б) имущество, созданное ими за счет хозяйственной деятельности, а также приобретенное и переданное им другими юридическими лицами;

в) финансовые средства, полученные в результате хозяйственной деятельности;

г) заемные средства и бюджетные ассигнования, выделяемые органами местного самоуправления;

д) добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц.

***Муниципальная собственность и имущество***закрепляется за органами территориального общественного самоуправления на правах оперативного правления или хозяйственного ведения главой муниципального образования, ели иное не предусмотрено федеральным законом или законом субъекта РФ. Распоряжение имуществом и финансовыми средствами от имени населения соответствующей территории муниципального образования осуществляют органы территориального общественного самоуправления в пределах полномочий, определенных уставом территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления имеют право в пределах своего ведения заключать договоры, осуществлять совместные мероприятия, объединяться с иными органами территориального общественного самоуправления.

Таким образом, органы территориального общественного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, могут иметь в собственности денежные средства и имущество, передаваемое им органами местного самоуправления, иными субъектами, а также имущество, созданное или приобретенное за счет собственных средств.

***Финансовые ресурсы***органов территориального общественного самоуправления, являющихся юридическими лицами, состоят из собственных, заемных средств, а также бюджетных средств, передаваемых по договору, органами местного самоуправления под определенные цели.

***Гарантии территориального общественного самоуправления.***В числе гарантий предусматриваются:

1 решения территориального общественного самоуправления и его органов, принятые ими в пределах своих компетенций, подлежат обязательному рассмотрению и принятию по ним мер в установленные законодательством сроки теми органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также юридическими лицами, кому они адресованы;

2 государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица, а также юридические лица, причинившие ущерб территориальному общественному самоуправлению, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации;

3 органы территориального общественного самоуправления имеют право предъявлять в суд заявление (иск) о признании недействительными нормативных правовых актов органов местного самоуправления, решения (приказы) других юридических лиц, нарушающих права территориального общественного самоуправления.

Рассматривая данную проблематику, следует обратить внимание на правовое регулирование территориального общественного самоуправления его отличие от других общественных формирований, функционирующие на территории муниципального образования.

Касаясь первой, отметим, что в настоящее время в различных регионах России по-разному строится система территориального общественного самоуправления и степень ее правовой регламентации. Это зависит от многих факторов: от активности населения той или иной территории, сложное существующих там проблем, имеющих местное значение, степей урегулированности их вопросов в уставах муниципального образования и других обстоятельств. Исходя из этого, можно констатировать, что в России где-то сложилась, а где-то еще складывается система территориального общественного самоуправления.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации приняты специальные законы о территориальном общественном самоуправлении (г. Москва. Московская область и др.). В других - нормы, регулирующие территориальное общественное самоуправление, закреплены в законе о местном самоуправлении (Красноярский край, Омская область и др.), Третьи в законы о местном самоуправлении вообще не ввели понятие территориального общественного самоуправления (Псков и др.)

Анализ уставов муниципальных образований также позволяет выделить несколько подходов к решению вопроса о территориальном общественном; самоуправлении, в том числе:

1. В уставах муниципальных образований отсутствуют нормы,
непосредственно регулирующие порядок создания органов территориального общественного самоуправления, как этого требует Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления. В этом случае используются бланкетные нормы, отсылающие к соответствующему положению о территориальном общественном самоуправлении (г. Новосибирск, г. Омск и др.)

1. Некоторые уставы муниципальных образований не предусматривают возможность осуществления населением территориального общественного самоуправления.
2. В уставах при решении вопроса о территориальном общественном
самоуправлении руководствуются Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 года. В соответствии со ст. 84 которого органы территориального общественного самоуправления наделяются правом юридического лица с момента регистрации местными администрациями. Это положение повторяется в уставе муниципального образования.

4. Принятое общим собранием (сходом) граждан, конференцией жителей положение о территориальном общественном самоуправлении направляется в орган юстиции для регистрации, после чего городская администрация в соответствии с установленным порядком муниципальным советом, оформляет для органа территориального общественного самоуправления, права юридического лица, то есть, предложен смешанный порядок регистрации - через органы юстиции и органы местного самоуправления (г. Воронеж).

Исследуя природу территориального общественного самоуправления, ученые выделяют такие характерные признаки, как представительный характер; территориальный принцип организации и деятельности; общественная форма; самоуправленческая природа.

***Вторая проблематика***заключается в том, что на территории муниципальных образований функционируют не только территориальное общественное самоуправление, но и другие общественные формирования, объединения и организации, в связи с этим возникает вопрос об их отличии.

Прежде всего, следует отметить, что эти общественные объединения регулируются Федеральным законом от 19 мая 1995 года, то есть имеют другую правовую базу. Кроме того, в отличие от общественных объединений, территориальное общественное самоуправление действует исключительно в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта.

Они объединяют население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т.л.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворении их культурно-бытовых и иных вопросов местного значения, охраны их прав и законных интересов.

В соответствии со ст. 7 данного закона введена организационно-правовая Форма существенного объединения - «орган общественной самодеятельности», А в ст.12 раскрывается это понятие, как и имеющее членства общественное объедение, одной из целей которого может являться совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц.

В связи с изложенным возникает вопрос: какова природа органов территориального общественного самоуправления? Каким законодательством регулируется порядок создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления - законодательством об общественных объединениях, о некоммерческих организациях, о местном самоуправлении или и те, и другие, и третьи?