

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

М.А. Чекрыга

Министерство региональной политики Новосибирской области, г. Новосибирск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

11 апреля 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 мая 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

12 сентября 2019 г.

Ключевые слова

Вопросы местного значения, территориальное общественное самоуправление, государственная поддержка территориального общественного самоуправления, полномочия, органы государственной власти субъектов федерации, собрание жителей, конференция жителей

Рассматривается территориальное общественное самоуправление, которое сегодня, в условиях осознания необходимости повышения доверия населения к местной власти, признается эффективным способом, обеспечивающим возможность войти в диалог с каждым. Обозначены проблемы правового регулирования, которые выявило и продолжает выявлять активное использование данного правового института, в том числе неурегулированность вопросов организационно-правовой формы юридического лица – территориального общественного самоуправления, несовершенство правовой основы оказания государственной поддержки территориальному общественному самоуправлению, проблемы обеспечения правомочности собрания участников территориального общественного самоуправления, рассмотрены пути их решения.

LEGAL FRAMEWORK OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT

Marina A. Chekryga

The Ministry of regional policy of the Novosibirsk region, Novosibirsk, Russia

Article info

Received –

2019 April 11

Accepted –

2019 May 20

Available online –

2019 September 12

Keywords

Local issues, territorial public self-government, state support of the territorial public self-government, powers, public authorities of the constituent entities, meeting of residents, conference of residents

The subject. The article examines legal framework for organization and activities of territorial public self-government as well as means of state support of territorial public self-government.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that the issue of providing legislative framework for the structure of territorial public self-government requires quick solution.

The research was carried out with the main scientific methods (analysis, induction and deduction), special (statistical) method as well as the method of interpretation of legal acts

The main results and scope of their application. The author makes some suggestions aimed at improving legislation covering organizational form of legal entity – territorial public self-government, and at providing self-support to territorial public self-government, and ensuring legality of meetings of territorial public self-government participants.

The issues of increasing legitimacy of decisions made by public authorities are very urgent today. One way of creating public trust in government agencies and in local self-government agencies, as it is closest to the people, is different forms of citizen participation in local decision-making. Territorial public self-government is considered as an effective method which gives a chance to reach every citizen.

Conclusions. The research met the following scientific results. The issue of providing legislative framework for the structure of territorial public self-government requires quick solution. There are grounds for including the powers to provide state support to the organization and development of local self-government in the constituent entities of the Russian Federation to the powers of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation. Pt. 11 of Art. 27 of Federal law 131-FZ stipulating the right of municipal

formation to determine the terms and procedure for allocating the necessary funds out of the local budget to territorial public self-government requires some changes. The practical need to impose the obligation on bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia, carrying out registration of citizens at their place of residence, to prepare and provide lists of residents of the territory of territorial public self-government to citizens and local self-government is revealed.

1. Введение

С изменениями, происходящими в обществе, год от года меняются приоритеты направлений его развития, определяемые властью. Запросы социума на сегодняшний день требуют соблюдения принципа открытости власти, обеспечения сотрудничества и достижения условия доверия между населением и управляющими субъектами. Столкнувшись с рядом совершенно новых вызовов в глобализованном мире, правительства на всех уровнях осознают, что они не смогут проводить и эффективно осуществлять политику, если их граждане не понимают и не поддерживают их, а чтобы граждане были мотивированы для участия, они должны ощущать, что их голоса имеют значение и могут влиять на ситуацию [1, р. 97, 99]. Сегодня авторы солидарны в том, что участие общественности может способствовать течению политических процессов посредством повышения легитимности принятия решений, тем самым уменьшая вероятность возникновения общественных конфликтов. Многочисленные исследования показали, что от того, участвует ли общественность в процессе принятия решения или нет, зависит, видит ли она его справедливым [2, р. 2]. Во всем мире сегодня признаются имеющими высокую важность вопросы вовлечения граждан в публичное управление, а также разработка механизмов выполнения данной задачи [3, р. 19]. Обсуждаются вопросы эффективности той или иной формы участия граждан в решении местных задач, формулируются рекомендации по их использованию в зависимости от поставленной задачи, например, сбор разносторонних аргументов или оказание решающего влияния на подготовленный проект решения [4].

Данные процессы справедливы и для России. Среди мер государственной политики по достижению национальных целей развития, предусмотренных в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2024 г., утвержденных 29 сентября 2018 г., предусмотрены:

- расширение участия граждан в выработке предложений, обсуждении и принятии управленческих решений;

- расширение практики общественного контроля и др.

Самой близкой к народу властью является местная, к формам участия в осуществлении которой Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) относит территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

ТОС, согласно абз. первому ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

ТОС, по своей сути, – наиболее подвижная и оперативная форма самоорганизации граждан, поскольку:

- 1) ТОС максимально приближено к жителям;

- 2) возможности ТОС гораздо шире, чем у других самоуправленческих систем;

- 3) численность населения, с которым работают органы ТОС, несоизмеримо меньше, чем в муниципальном образовании, поэтому появляется возможность работать с конкретными людьми, используя индивидуальный подход [5, с. 52].

По словам первого замруководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе В.Б. Кидяева, сегодня в России ведут свою работу более 30 тысяч ТОС в 79 регионах. При этом еще в 2016 г. всего 56 субъектов страны были охвачены движением ТОС. Более 16 тысяч ТОС работают в городах, 14 тысяч ТОС созданы в селах¹.

¹ Кидяев В.Б. Общественное самоуправление получит особый юридический статус // Общественная ассоциация территориального общественного самоуправления

(ОАТОС). URL: <http://oatos.ru/blog/виктор-кидяев-общественное-самоуправление-получит-особый-юридический-статус> (дата обращения: 20.03.2019).

Минюст России констатирует, что институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в целом тяготеет к регионам Центрального, Приволжского и Южного федеральных округов с высокой плотностью населения. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, в Краснодарском крае, в Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях. Абсолютным рекордсменом является Краснодарский край, в котором действуют 6 тысяч ТОС [6, с. 8].

Принимая во внимание растущий интерес к ТОС в стране, отдельные аспекты его организации и деятельности уже становились предметом исследования разных авторов. В частности, О.Э. Аверьянова, Е.В. Безвиконная, Л.А. Бурилова, Н.В. Ворошилов, Р.Ю. Горлачев, К.А. Иванова, А.Е. Протасов, Ю.В. Ратькова, О.М. Рой, А.О. Стрельников, М.В. Сушко, Н.А. Толстоногова, А.Н. Чекавинский, Е.С. Шугрина, В.А. Щепачев исследовали проблемы развития ТОС в отдельных субъектах, вопросы взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления.

На теоретических подходах к определению сущности ТОС были сфокусированы работы Н.А. Желтуховой, Е.В. Раздьяконовой, Н.А. Соловьевой, А.Ф. Фатхуллиной, К.А. Хаустова.

Вопросы ТОС как юридических лиц исследовались К.А. Ивановой, Ю.С. Королевой, Л.Д. Морозовой, Е.С. Шугриной и др.

Учитывая большую социальную значимость рассматриваемого правового института, важной задачей является создание условий для его полноценного развития, что невозможно без выстраивания четко отлаженной нормативно-правовой базы. В связи с этим представляется необходимым выявить проблемы правового регулирования и сформулировать предложения по их решению.

2. О регистрации ТОС в качестве юридического лица

Согласно абз. второму ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В этом случае его деятельность регулируется федеральными законами от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объеди-

нениях», от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Статус юридического лица предоставляет значительные возможности для ведения хозяйственной деятельности. Однако, проблемой, существующей сегодня, является сложная процедура регистрации, для которой необходимо собрать не менее одной трети жителей территории с их паспортными данными, заверенными нотариусами, что создает значительные сложности для активистов ТОС. Кроме того, отмечается наличие усложненной отчетности для ТОС [7, с. 2] и другие проблемы.

Вопрос определения организационно-правовой формы ТОС должен быть снят путем внесения профильного закона и последующего его рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти Российской Федерации.

По информации В.Б. Кидяева, организации ТОС получают в России особый юридический статус, схожий со статусом социально ориентированных некоммерческих организаций. Соответствующий законопроект в ближайшее время будет внесен в Государственную Думу².

Данный вопрос очень важен сегодня для российского гражданского общества, где основная масса ТОС не имеет статуса юридического лица, приобретение которого, как справедливо отмечают Н.А. Толстоногова, Р.Ю. Горлачев, М.В. Сушко, необходимо для наиболее зрелых общественных самоуправлений и свидетельствует об их переходе на новый уровень [8, с. 149].

3. О правовой основе оказания государственной поддержки ТОС органами государственной власти региона

Основные вопросы, регламентирующие организацию и деятельность ТОС, закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Вместе с тем указанным нормативным правовым актом правовое регулирование вопросов ТОС не исчерпывается. На региональном уровне оно включает в себя конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, как правило, содержатся общие нормы, посвященные осуществлению ТОС в конкретном регионе. Например, ст. 57 Устава Новоси-

² Кидяев В.Б. Указ. соч.

бирской области посвящена формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Согласно ч. 1 указанной статьи население непосредственно участвует в осуществлении местного самоуправления на местном референдуме, муниципальных выборах, собраниях и сходах граждан, через ТОС, а также в иных формах, не противоречащих федеральному и областному законодательству.

В отдельных субъектах Российской Федерации приняты законы, развивающие федеральные нормы о ТОС и определяющие формы их поддержки. В Новосибирской области ТОС получило законодательное закрепление еще в 2001 г., когда был принят Закон Новосибирской области от 13 июня 2001 г. № 157-ОЗ «О территориальном общественном самоуправлении в Новосибирской области», впоследствии утративший свою силу.

В целом законодательное регулирование деятельности ТОС в субъектах Российской Федерации достаточно ограничено, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ не устанавливает конкретного права субъектов Российской Федерации регламентировать деятельность рассматриваемых образований. Как правило, органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают акты, предусматривающие оказание финансовой и иной поддержки ТОС. В Новосибирской области принято Постановление Правительства Новосибирской области от 15 декабря 2015 г. № 449-п «Об утверждении государственной программы “Развитие институтов региональной политики Новосибирской области на 2016–2021 годы”»³.

В качестве обеспечения правовой основы для реализации одного из мероприятий государственной программы, утвержденной Постановлением Правительства Новосибирской области № 449-п, а именно для осуществления финансовой поддержки муниципальных программ развития ТОС, принято Постановление Губернатора Новосибирской области от 1 февраля 2018 г. № 21 «О мерах по созданию условий для развития территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Новосибирской области».

Вопросы развития ТОС на территории Новосибирской области, а также на территории других регионов, имеют общий характер и затрагивают правовое регулирование, в первую очередь, федерального уровня. В связи с этим основополагающей проблемой, которая возникает у правоприменителей, лиц, ответственных за разработку предложений по оказанию конкретных мер государственной поддержки ТОС, и которую обсуждают в научной литературе [9, с. 29], является проблема полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституция РФ в соответствии со ст. 72 к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В ст. 26.3 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), определяющий, что финансирование полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации за счет бюджета региона может осуществляться лишь по вопросам, предусмотренным в п. 2 указанной статьи, не предусматривает права оказания поддержки ТОС. Указанная норма создает препятствия при обосновании проектов, связанных с оказанием финансовой помощи ТОС. Также соответствующего упоминания о реализации полномочий по поддержке деятельности ТОС органами государственной власти субъектов Российской Федерации нет и в ст. 6 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления» Федерального закона № 131-ФЗ.

Однако, если обратиться к п. 3 ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ, органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта России, следовательно, имеют право оказывать любую поддержку ТОС. Именно данная норма позволяет регионам предоставлять денежные средства из их бюджетов на развитие ТОС.

³ Данная программа, успешно реализованная до 1 января 2019 г., с этого момента была включена в качестве подпрограммы в государственную программу Новосибирской области «Развитие институтов региональной политики и

гражданского общества в Новосибирской области», утвержденную Постановлением Правительства Новосибирской области от 26 декабря 2018 г. № 570-п.

Проблема финансирования ТОС субъектом Российской Федерации может и должна быть решена. Одним из путей ее решения можно назвать включение нормы о поддержке ТОС в ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ, дополнив ч. 1 абз. 6 следующего содержания: «правовое регулирование вопросов оказания государственной поддержки организации и развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации», – а также дополнить п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ пп. 83, изложив его в следующей редакции: «оказания государственной поддержки организации и развитию местного самоуправления в субъектах Российской Федерации».

Необходимо отметить, что принятие Постановления Губернатора Новосибирской области от 1 февраля 2018 г. № 21 «О мерах по созданию условий для развития территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Новосибирской области» решило также и следующую проблему.

Статья 27 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что граждане самоорганизуются по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории). Органы местного самоуправления этих типов муниципальных образований являются уполномоченными на принятие порядков регистрации уставов ТОС и на непосредственную их регистрацию.

В связи с чем возникает вопрос: имеют ли органы местного самоуправления муниципальных районов право принимать на своей территории муниципальные программы развития ТОС и быть получателями субсидии из бюджета региона на поддержку ТОС на своей территории?

Несмотря на описанные правила ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, предоставление указанной выше субсидии из бюджета региона бюджету муниципального района можно считать правомерным, поскольку в ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей право муниципального образования принять порядок выделения необходимых средств из местного бюджета, не конкретизирован тип муниципального образования. Кроме того, п. 3 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ: «Уставом муниципального образования должны определяться формы, порядок и гарантии участия населения в ре-

шении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления» – также имеет прямое действие в отношении муниципальных образований любых типов.

В целях снятия описанных сомнений предлагается внести соответствующие уточнения в ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, перечислив в ней все типы муниципальных образований, включая муниципальные районы.

Для оказания методической поддержки органам местного самоуправления, обеспечения их алгоритмом действий по получению и реализации предоставленной из бюджета Новосибирской области субсидии на поддержку ТОС, министерством региональной политики Новосибирской области, Советом муниципальных образований Новосибирской области, Прокуратурой Новосибирской области были разработаны модельные муниципальные правовые акты, а также методические рекомендации по их принятию [10].

Непосредственно связан с описанным выше вопрос: на инициативы ТОС по решению вопросов местного значения поселения или муниципального района должны быть направлены средства бюджета муниципального района? Правильным представляется ответ – на решение вопросов местного значения поселения, входящего в состав муниципального района, совпадающих (максимально пересекающихся) с вопросами местного значения муниципального района.

Это следует из положений:

1) ТОС создается в поселении; основные направления деятельности ТОС определяются Уставом ТОС (ч. 1, п. 2 ч. 9 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ), который регистрируется органом местного самоуправления поселения в установленном в данном муниципальном образовании порядке;

2) средства бюджета муниципального района, по общему правилу, учитывая его дефицитность, должны быть направлены на решение вопросов местного значения муниципального района.

Следует признать, что данный вопрос относится к числу дискуссионных, требует своего решения на федеральном уровне путем внесения упомянутых выше изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих возможность оказания финансовой поддержки ТОС, созданным в границах муниципального района, для реализации инициатив по решению вопросов местного значения поселений, входящих в состав муниципального района, а также для

реализации инициатив по решению вопросов местного значения муниципального района.

Различные аспекты правовой регламентации организации, деятельности, поддержки ТОС, осуществляемой на разных уровнях публичной власти, обсуждаются уже давно. В 2007 г. Ю.В. Ратьковой критиковались нормы федерального законодательства, позволяющие регулировать отдельные вопросы сферы ТОС на муниципальном уровне: «С одной стороны, гражданам дана свобода для самоорганизации, свобода создания общественной структуры, а с другой – обязанность руководствоваться локальным нормативно-правовым актом, который создает местная (не федеральная!) власть, которая и будет определять условия работы ТОСов, диктовать правила и формы взаимоотношений и т. п.» [11, с. 101]. Во многом данная критика обоснована, в том числе и потому, что уровень специалистов, разрабатывающих соответствующие муниципальные нормативные правовые акты, и невысокое качество самих актов создали повод для обсуждения на федеральном уровне вопроса о разработке и утверждении федеральных нормативных правовых актов, в частности, типового устава ТОС. Цель реализации такого предложения – выверить и унифицировать данный документ, исключив правовые казусы и явные ошибки, допускаемые на муниципальном уровне.

О явной финансовой зависимости ТОС от местной власти говорит и О.М. Рой: «Как правило, большинство общественных организаций либо самоокупаемы, либо работают по грантам. Организации, представляющие ТОС, не относятся ни к одной из категорий. Они полностью зависят от бюджета и осуществляют свои функции строго в соответствии с предписаниями, которые для них определяют органы исполнительной муниципальной власти. Был короткий период в развитии ТОС, когда они получали гранты, но в настоящее время этот источник почти иссяк» [12, с. 104]. По мнению Е.В. Безвиковной, ТОС – единственный канал взаимодействия с муниципальной властью, доводящий до ее сведения проблемы развития небольших территорий, микрорайонов, кварталов, улиц и дворов. «В первую очередь, это связано с “безопасностью”, по мнению местной власти, ТОС как механизма гражданского участия, ограниченного границами территории и кругом решаемых вопросов. Зачастую, данный аргумент становится определяющим в выстраивании стратегии взаимодействия власти и местного сообщества, приводя к встраиванию органов ТОС в непосредственную зависимость от органов местного самоуправле-

ния» [13, с. 106]. Вместе с тем назначение ТОС – участие в решении вопросов местного значения, которые относятся к исключительной компетенции органов местного самоуправления. В силу этого ТОС не могут быть абсолютно независимы. В отношении ТОС, органов местного самоуправления и иных субъектов общественных отношений должен соблюдаться баланс, поскольку «...развитие ТОС безрезультативно без поддержки со стороны органов местного самоуправления» [8, с. 148].

4. Об обеспечении правомочности собрания участников ТОС

В качестве еще одной проблемы, связанной с организацией ТОС, можно назвать применение ч. 6 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, требующей для определения правомочности собрания участие в нем не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Практика применения указанной нормы выявила проблему неопределенности в вопросах о том, кого считать «жителями» соответствующей территории, а также как определять общую численность жителей таких территорий. Учитывая, что регистрационный учет граждан по месту их жительства в настоящее время ведут органы МВД России, у органов местного самоуправления, куда в первую очередь обращаются инициативные группы, возникают сложности с предоставлением таких сведений, а также с законностью предоставления такой информации.

В целях разрешения проблемы получения списков жителей территории, на которой планируется создание ТОС в порядке ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, предлагается обязанность по подготовке и предоставлению соответствующей информации гражданам и органам местного самоуправления (для проверки правомочности собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление) возложить на органы МВД России, осуществляющие в настоящее время регистрационный учет граждан по месту их жительства. Изменения внести в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также Приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне». Необходимы также разработка и закрепление порядка предоставления указанной выше информации.

К числу обсуждаемых вопросов относится правомерность включения в указанные списки жителей территории, на которой планируется создание ТОС,

иностранных граждан. Ограничений, установленных законом на включение данных лиц в общие списки, на данный момент не существует. Рассматриваемый вопрос чаще поднимается, когда речь идет о регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц. Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова пишут: «Следует отметить, что федеральное законодательство допускает участие иностранцев в учреждении и функционировании некоммерческих организаций, к числу которых относятся и органы территориального общественного самоуправления, поэтому все оговорки, содержащиеся в муниципальных правовых актах, сводятся к тому, что в территориальном общественном самоуправлении участвуют иностранные граждане, если это предусмотрено международными договорами или федеральными законами, и выглядят малоэффективными и оспоримыми. Подобные ограничения прав граждан должны устанавливаться не на муниципальном, а на федеральном уровне; сейчас на федеральном уровне такие ограничения отсутствуют»⁴.

Сегодня, в век высоких технологий, выдвигается предложение проводить собрания посредством использования ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет: «Проблемы правомочности (кворума) собрания или конференции могут решаться с помощью использования видеочатов, видеоконференции. Это позволит увеличить количество жителей, участвующих в обсуждении и принятии управленческих решений вопросов местного значения» [14, с. 126]. Реализация данной инициативы представляется преждевременной, поскольку вызовет затруднения в вопросе обеспечения равного права к участию в мероприятии. Сегодня большинство общественников – лица пенсионного возраста, и далеко не каждый из них обладает необходимыми навыками пользователя персональным компьютером. Кроме того, как отмечает Claudia Chwalisz, несмотря на появление новых цифровых инструментов, необходимость личного участия не исчезает. Вовлече-

ние граждан в процесс общественного принятия решения, которое требует от них формирования взвешенного компромисса и всесторонней оценки проблемы, обусловлено непосредственным общением, порождающим создание социальных связей, трудноформируемых в сети Интернет [15].

5. Заключение

Процесс правоприменения федеральных и основанных на них региональных и муниципальных норм выявил отдельные сложности, требующие дальнейшего разрешения на федеральном уровне, а именно:

- требует скорейшего урегулирования вопрос об установлении организационно-правовой формы ТОС, поскольку именно юридические лица обеспечивают ведение постоянной полноценной деятельности, имеющей профессиональную основу;
- назрела потребность в установлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по оказанию государственной поддержки организации и развитию местного самоуправления в субъектах Российской Федерации;
- представляется необходимым внесение уточнения в ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающего право муниципального района принять порядок выделения необходимых средств из местного бюджета ТОС, созданным на его территории;
- в целях преодоления проблемы получения списков жителей территории, на которой планируется создание ТОС, необходимо обязательность по подготовке и предоставлению соответствующей информации гражданам и органам местного самоуправления возложить на органы МВД России, осуществляющие в настоящее время регистрационный учет граждан по месту их жительства.

Учитывая растущий интерес к ТОС как форме участия граждан в осуществлении местного самоуправления, возникла необходимость разрешить поставленные проблемы в самые короткие сроки.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ploštajner Z. Citizens Participation / Z. Ploštajner, I. Mendeš // How to Improve Development on Local Level: Handbook with Best Practice Examples from South-East Europe. – Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb office, 2004. – P. 97–113. – URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/50250/06.pdf> (дата обращения: 17.03.2019).

⁴ Экспертное заключение о законодательном обеспечении организации и осуществления территориального обще-

ственного самоуправления в Российской Федерации, цит. по: [6, с. 154–155].

2. Making space: how public participation shapes environmental decision-making / L.H. Berry et al. – January 2019. – 8 p. – URL: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/01/making-space-how-public-participation-shapes-environmental-decision-making.pdf> (дата обращения: 17.03.2019).
3. Abba Sanda Zanna. Citizen Participation in Local Governance and Sustainability of Programmes / Abba Sanda Zanna // *Global Journal of Science Frontier Research: E Interdisciplinary*. – 2015. – Vol. 15, iss. 3. – Version 1.0. – P. 18–22.
4. Michels A. Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited / A. Michels, L. De Graaf // *Local Government Studies*. – 2017. – Vol. 43, iss. 6. – P. 875–881. – DOI: 10.1080/03003930.2017.1365712.
5. Наумов С.Ю. Основы организации муниципального управления: учебное пособие / С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова. – М.: Форум, 2010. – 368 с.
6. Шугрина Е.С. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС): спецдокл. / Е.С. Шугрина, К.А. Иванова. – М.: Проспект, 2018. – 160 с.
7. Заседание Совета по развитию местного самоуправления // *Муниципальная Россия*. – 2017. – № 5. – С. 2–4.
8. Толстоногова Н.А. О проблемах реализации права граждан на территориальное общественное самоуправление / Н.А. Толстоногова, Р.Ю. Горлачев, М.В. Сушко // *Актуальные проблемы государственно-правового развития России: сб. тр. всерос. науч.-практ. конф.* – Чита: Забайк. гос. ун-т, 2017. – С. 146–152.
9. Щепачев В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления / В.А. Щепачев // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2018. – № 6. – С. 26–31.
10. Мартынов С.Н. Территориальное общественное самоуправление в Новосибирской области: правовые основы организации и деятельности, опыт работы / С.Н. Мартынов, Л.И. Оберддерфер, М.А. Чекрыга. – Новосибирск, 2018. – 112 с.
11. Ратькова Ю.В. К вопросу о необходимости принятия федерального закона о территориальном общественном самоуправлении / Ю.В. Ратькова // *Социальная политика и социология*. – 2007. – № 1. – С. 99–102.
12. Рой О.М. Территориальное общественное самоуправление: возможности ликвидации или неисчерпанные возможности / О.М. Рой // *Вестник Сургутского государственного университета*. – 2017. – Вып. 2 (16). – С. 99–104.
13. Безвиконная Е.В. Муниципальная власть как актор социального взаимодействия с территориальным общественным самоуправлением: сравнительный анализ практик Сибирского федерального округа / Е.В. Безвиконная // *Актуальные проблемы государственного и муниципального управления* / под ред. Е. Кузнецовой, Е. Безвиконной. – Hamburg: Anchor Academic Publishing, 2018. – С. 103–122.
14. Протасов А.Е. Территориальное общественное самоуправление в Республике Бурятия: проблемы и пути их решения / А.Е. Протасов, О.С. Тулохонов // *Вестник Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления*. – 2016. – № 4 (61). – С. 122–128.
15. Chwalisz C. Citizen engagement in politics and policymaking: Lessons from the UK / C. Chwalisz. – April 2017. – 41 p. – URL: <http://www.populus.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/Citizen-Engagement-Report-002.pdf> (дата обращения: 05.04.2019).

REFERENCES

1. Ploštajner Z., Mendeš I. Citizens Participation, in: *How to Improve Development on Local Level*, Handbook with Best Practice Examples from South-East Europe. Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb office Publ., 2004, pp. 97–113. Available at: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/50250/06.pdf> (accessed: 17.03.2019).
2. Berry L.H. et al. *Making space: how public participation shapes environmental decision-making*. January 2019. 8 p. Available at: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/01/making-space-how-public-participation-shapes-environmental-decision-making.pdf> (accessed: 17.03.2019).
3. Abba Sanda Zanna. Citizen Participation in Local Governance and Sustainability of Programmes. *Global Journal of Science Frontier Research: E Interdisciplinary*, 2015, vol. 15, iss. 3, version 1.0, pp. 18–22.
4. Michels A., De Graaf L. Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 2017, vol. 43, iss. 6, pp. 875–881. DOI: 10.1080/03003930.2017.1365712.

5. Naumov S.Yu., Podsumkova A.A. *Basics of the organization of municipal management*, a Textbook. Moscow, Forum Publ., 2010. 368 p. (In Russ.).
6. Shugrina E.S., Ivanova K.A. *On the state of territorial public self-government in the Russian Federation (to the thirtieth anniversary of the first Russian territorial public self-governments)*, Special report. Moscow, Prospekt Publ., 2018. 160 p. (In Russ.).
7. Session of the Council for the Development of Local Government. *Munitsipal'naya Rossiya = Municipal Russia*, 2017, no. 5, pp. 2–4. (In Russ.).
8. Tolstonogova N.A., Gorlachev R.Yu., Sushko M.V. On the problems of the realization of the right of citizens to territorial public self-government, in: *Aktual'nye problemy gosudarstvenno-pravovogo razvitiya Rossii*, Proceedings of the all-Russian scientific-practical conference. Chita, Transbaikalian State University Publ., 2017, pp. 146–152. (In Russ.).
9. Schepachev V.A. Problems of legal regulation of territorial public self-government. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Government*, 2018, no. 6, pp. 26–31. (In Russ.).
10. Martynov S.N., Oberderfer L.I., Chekryga M.A. *Territorial public self-government in the Novosibirsk region: legal bases of organization and activity, work experience*. Novosibirsk, 2018. 112 p. (In Russ.).
11. Ratkova Y.V. On the need to adopt a federal law on territorial public self-government. *Sotsial'naya politika i sotsiologiya = Social Policy and Sociology*, 2007, no. 1, pp. 99–102. (In Russ.).
12. Roy O.M. Territorial public self-government: opportunities for liquidation or untapped opportunities. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Surgut State University*, 2017, no. 2 (16), pp. 99–104. (In Russ.).
13. Bezikonnaya E.V. Municipal government as an actor of social interaction with territorial public self-government: a comparative analysis of the practices of the Siberian Federal District, in: Kuznetsova E., Bezikonnaya E. (eds.). *Actual Problems of State and Local Government*. Hamburg, Anchor Academic Publ., 2018, pp. 103–122. (In Russ.).
14. Protasov A.E., Tulohonov O.S. Territorial public self-government in the Republic of Buryatia: problems and their solutions. *Vestnik Vostochno-Sibirskogo gosudarstvennogo universiteta tekhnologii i upravleniya = Bulletin of the East Siberian State University of Technology and Management*, 2016, no. 4 (61), pp. 122–128. (In Russ.).
15. Chwalisz C. *Citizen engagement in politics and policymaking: Lessons from the UK*. April 2017. Available at: <http://www.populus.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/Citizen-Engagement-Report-002.pdf> (accessed: 05.04.2019).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чекрыга Марина Александровна – кандидат юридических наук, консультант управления информационно-методического обеспечения Министерства региональной политики Новосибирской области
630007, Россия, г. Новосибирск, Красный пр., 18
e-mail: M.A.Chekryga@list.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Чекрыга М.А. Вопросы правового регулирования территориального общественного самоуправления / М.А. Чекрыга // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 2. – С. 50–58. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).50-58.

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Marina A. Chekryga – PhD in Law, consultant, Department of Information and Methodological Support
The Ministry of regional policy of the Novosibirsk region
18, Krasnyi pr., Novosibirsk, 630007, Russia
e-mail: M.A.Chekryga@list.ru

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Чекрыга М.А. Legal framework of territorial public self-government. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 50–58. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).50-58. (In Russ.).