

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

С. А. Васильев*

Взаимоотношение органов власти с территориальными общественными самоуправлениями в городе Севастополе по вопросам установления их границ¹

***Аннотация.** Территориальное общественное самоуправление в последние годы используется в различных регионах в качестве действенного средства самостоятельного решения вопросов местного значения на определенной территории. Это обстоятельство обусловлено усиливающимся государственным воздействием, в том числе на правоотношения, связанные с решением вопросов местного значения, развитием управляющих компаний, постепенно расширяющих спектр своих услуг, существованием и функционированием с разной степенью эффективности товариществ собственников жилья и т.д. В городе федерального значения Севастополе в части создания и функционирования территориальных общественных самоуправлений сложилась уникальная для России ситуация. До вступления данного региона в состав Российской Федерации население активно участвовало в решении общественных вопросов, включая вопросы местного значения, используя те правовые конструкции, которые были установлены украинским законодательством. Оно, в свою очередь, предоставляло достаточно большой объем демократических свобод жителям города, к которым они привыкли. С началом интеграции Севастополя в российское правовое пространство некоторые условия реализации непосредственной демократии на муниципальном уровне изменились с учетом статуса региона — города федерального значения, в котором традиционно более существенное государственное влияние на решение многих вопросов, обусловленное целью сохранения единства городского хозяйства. Еще одним актуальным аспектом является то, что принятием решений, в том числе по вопросам местного значения, в Севастополе занимаются чиновники, в большинстве своем приехавшие из других регионов, жившие по законам современного российского государства с момента его основания, с привнесением своего видения местной проблематики. Все это*

¹ Статья подготовлена в рамках реализации проекта «Определение статуса территорий и развитие нормативного правового регулирования административно-правового устройства и территориальной организации местного самоуправления города федерального значения Севастополя», финансируемого за счет Севастопольского государственного университета в 2018 г.

© Васильев С. А., 2019

* Васильев Станислав Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Конституционное и административное право» Юридического института Севастопольского государственного университета mnogoslav@mail.ru
299053, Россия, г. Севастополь, ул. Университетская, д. 33

приводит к некоторого рода конфликтным ситуациям между гражданами, стремящимися реализовать формы непосредственной демократии, и представителями публичной власти. Правоту каждой из сторон в отдельных случаях можно оценивать по-разному. Осмыслению одного из них в юридической практике и посвящена настоящая работа.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, территория, определение границ, населенный пункт, административно-территориальная единица, город федерального значения, проблемы Севастополя, субъекты права, теория соотношений.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.102.5.044-050

Территориальное общественное самоуправление является одной из форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая, по оценке В. Б. Зотова, постепенно находит свою востребованность среди населения преимущественно больших городов², к числу которых можно с уверенностью отнести город федерального значения Севастополь.

В 2018 г. в городе федерального значения Севастополе возникла ситуация, когда государственные органы воспротивились свободному определению территориальными общественными самоуправлениями (далее — ТОС) своих границ³. Проблема по большей части возникла из-за того, что почти половина территории данного субъекта Российской Федерации представляет собой леса и земли сельскохозяйственного назначения, которые, по мнению государственных чиновников, не могут входить в состав ТОС. Вместе с тем все те же земли входят в состав тех или иных муниципальных образований, на которых осуществляется местное самоуправление. Возникает вопрос, почему на территории субъекта Российской Федерации может ограничиваться местное самоуправление из-за привязки

к земельным отношениям и отношениям права собственности, а также административно-правовым отношениям?

По справедливому замечанию Н. В. Торубаровой и А. И. Чернышева, непонимание сущности ТОС, в том числе представителями государства, приводит к стагнации его развития, а также простому препятствованию стабильной плодотворной работы указанного правового института⁴. По мнению других ученых, практика реализации законодательства о местном самоуправлении на территории Крымского полуострова еще остается на недостаточно высоком уровне ввиду неполной интеграции соответствующих территорий в российское правовое поле⁵. Это во многом может обуславливать неполное осознание сущности и природы ТОС в Севастополе с последующими возражениями надзорных органов относительно определения границ территорий ТОС.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на всей без исключения территории Российской Федерации вне всякой зависимости от государства. Вместе с тем на основании ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ может осуществлять

² Зотов В. Б. Проблемы и перспективы развития ТОС в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 2. С. 106.

³ Дискуссия в рамках круглого стола «Статус и образование границ территориального общественного самоуправления муниципальных округов Балаклавского района города Севастополь», проходившего 12 апреля 2018 г. в Большом зале заседания муниципального образования Балаклавский муниципальный округ (г. Севастополь).

⁴ Торубарова Н. В., Чернышев А. И. Территориальное общественное самоуправление как современная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 1. С. 271.

⁵ Кулешова Н. Н., Трыканова С. А. Реформирование организационно-правовых подходов реализации непосредственной муниципальной демократии в России : монография. Рязань : Концепция, 2016. С. 46.

свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления на свое усмотрение. Исходя из этого, граждане могут самостоятельно определять для себя, каким образом им осуществлять местное самоуправление: делегировать свои полномочия органам местного самоуправления, чья власть распространяется на всю территорию муниципального образования, или использовать формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, открытый перечень которых закреплен в гл. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (в том числе ТОС). Эти же конституционные положения находят свое отражение и в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ.

Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, могут предусматриваться и иные территории, если это обусловлено историческими и иными местными традициями. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет 7 видов муниципальных образований, в числе которых сохранились сельские и городские поселения. На основании п. 3 ч. 1 ст. 11 указанного нормативного правового акта поселение, помимо собственной территории, включает в свой состав:

- исторически сложившиеся земли населенных пунктов;
- прилегающие к ним земли общего пользования;
- территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения;
- земли рекреационного назначения;
- земли для развития поселения.

В следующем пункте этой же части статьи Закона обозначено, что в состав территории муниципального образования входят любые земли

с точки зрения их целевого назначения и форм собственности.

Следовательно, местное самоуправление осуществляется далеко за пределами тех мест, где в буквальном смысле проживают люди, но в законодательно установленных границах муниципального образования.

Согласно ч. 3 ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ТОС может осуществляться в различных пределах, включая сельский населенный пункт и иные территории проживания граждан.

Определение территории населенного пункта можно вывести из ч. 1 ст. 85 Земельного кодекса РФ⁷: к землям населенных пунктов относятся земельные участки, отнесенные к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам.

Необходимо обратить внимание на то, что помимо прилегающих сельскохозяйственных территорий, рекреационных зон и земель для развития в состав территории населенного пункта могут входить и иные территории. Важно для определения границ ТОС не выйти за пределы населенного пункта.

Возвращаясь к описанной в начале настоящей работы ситуации в городе Севастополе, необходимо отметить, что согласно ч. 8 ст. 5 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя»⁸ в составе районов города могут находиться населенные пункты — города, поселки, села и иные населенные пункты. Исходя из всего вышеизложенного именно эти территориальные образования могут быть теми границами, которые определяют для пределов деятельности ТОС.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 18 апреля 2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁸ Севастопольские известия. 2014. 4 июня. № 44—48.

На основании ч. 1 ст. 4 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе»⁹ в состав Балаклавского муниципального округа входят следующие населенные пункты:

- Балаклава;
- село Хмельницкое;
- село Первомайское;
- село Штурмовое;
- поселок Сахарная головка;
- село Черноречье;
- село Флотское;
- 1-е отделение Золотой Балки;
- 3-е отделение Золотой Балки;
- село Оборонное;
- село Морозовка.

Исходя из всего вышеизложенного ТОС может занимать пределы всего населенного пункта со всеми территориями, входящими в его состав без каких-либо ограничений со стороны государственной власти. В противном случае это должно расцениваться как ограничение местного самоуправления — одной из ключевых демократических основ построения российского государства.

Возможно, одной из актуальных проблем является неполное понимание различий муниципальных образований и административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, которое, по справедливому замечанию С. В. Нарутто, находит свое отражение не только в региональном законодательстве, но и в отдельных уставах и конституциях субъектов Российской Федерации¹⁰. В. В. Таболин отмечает изначальную весьма сложную территориальную

организацию крупных городов, к которым относится в том числе город федерального значения¹¹. Сложность территориального устройства естественным образом влечет за собой и сложность определения границ ТОС. В любом случае никакая неразбериха в правоприменении не должна нарушать демократических основ, охраняемых ст. 3 Конституции РФ.

Именно ТОС как совокупность жителей определенной территории должно самостоятельно определять для себя территорию своего функционирования без какого-либо вмешательства любых субъектов правоотношений. Органы местного самоуправления фактически только оформляют соответствующие границы¹², а органы государственной власти и вовсе не должны иметь к этому процессу никакого отношения.

По мнению некоторых авторов, ТОС является единственной сохранившейся реальной формой осуществления народовластия¹³. С данным тезисом, безусловно, в полной мере согласиться нельзя¹⁴, однако необходимо еще раз подчеркнуть значимость, статус и востребованность данного института для граждан.

Хочется также обратить внимание представителей государственной власти и иных заинтересованных в этом вопросе субъектов на то, что у ТОС есть свои определенные полномочия, за рамки которых они не могут выходить. Как справедливо замечает Е. С. Шугрина, эти полномочия не пересекаются с функциями органов местного самоуправления, т.к. данные формирования не обладают властными полномочиями, а решения, принимаемые ТОС, не имеют общеобязательного характера¹⁵.

⁹ Севастопольские известия. 2014. 4 июня. № 44—48.

¹⁰ Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А. Территория в публичном праве : монография. М. : Норма, 2013. С. 127.

¹¹ Таболин В. В. Правовая теория современного российского города : монография. М. : Юрист, 2012. С. 195.

¹² См.: Торубарова Н. В., Чернышев А. И. Территориальное общественное самоуправление как современная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 1. С. 272.

¹³ См.: Маркарян Г. Территориальное общественное самоуправление // Законность. 2005. № 6. С. 49—51.

¹⁴ См.: Зенин С. С. Характерные особенности конституционно-правового института публичных слушаний // Юридический мир. 2012. № 8. С. 27—32.

¹⁵ Шугрина Е. С. Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2017. № 46. С. 18.

Если ТОС будут разворачивать свою деятельность в лесах или на сельскохозяйственных территориях, это не повлечет за собой смену собственника, репрофилирование земли и иные негативные последствия, т.к. функции ТОС изначально в значительной степени ограничены. Вместе с тем В. В. Комарова считает, что ТОС может принимать участие в решении вопросов, связанных в том числе с изъятием земельных участков для нужд осуществления публичной

власти и определения территорий для последующей застройки¹⁶.

В заключение следует еще раз отметить, что ТОС — один из способов участия населения в осуществлении общественного управления. Данный институт необходимо поддерживать. Полагаем, что заинтересованность жителей города Севастополя в позитивной, социально полезной деятельности должна находить отклик и понимание в рядах чиновников публичной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зенин С. С.* Характерные особенности конституционно-правового института публичных слушаний // Юридический мир. — 2012. — № 8. — С. 27—32.
2. *Зотов В. Б.* Проблемы и перспективы развития ТОС в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 2. — С. 105—110.
3. *Комарова В. В.* Правовая природа ТОС: мнения, суждения, перспективы // Местное право. — 2011. — № 4. — С. 65—76.
4. *Кулешова Н. Н., Трыканова С. А.* Реформирование организационно-правовых подходов реализации непосредственной муниципальной демократии в России : монография. — Рязань: Концепция, 2016. — 123 с.
5. *Маркарян Г.* Территориальное общественное самоуправление // Законность. — 2005. — № 6. — С. 49—51.
6. *Нарутто С. В., Шугрина Е. С., Исаев И. А., Алебастрова И. А.* Территория в публичном праве : монография. — М. : Норма, 2013. — 320 с.
7. *Таболин В. В.* Правовая теория современного российского города : монография. — М. : Юрист, 2012. — 390 с.
8. *Торубарова Н. В., Чернышев А. И.* Территориальное общественное самоуправление как современная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. — 2016. — № 1. — С. 269—274.
9. *Шугрина Е. С.* Территориальное общественное самоуправление в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. — 2017. — № 46. — С. 12—22.

Материал поступил в редакцию 10 октября 2018 г.

¹⁶ *Комарова В. В.* Правовая природа ТОС: мнения, суждения, перспективы // Местное право. 2011. № 4. С. 71.

THE INTERRELATIONSHIP BETWEEN AUTHORITIES OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN THE CITY OF SEVASTOPOL CONCERNING THE ISSUES OF ESTABLISHING THEIR BORDERS¹⁷

VASILYEV Stanislav Aleksandrovich, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law Institute of Sevastopol State University
mnogoslov@mail.ru
299053, Russia, Sevastopol, ul. Universitetskaya, d. 33

Abstract. *In recent years, territorial public self-government has been used in various regions as an effective means of independent resolution of issues of local importance within a certain territory. This situation is preconditioned by the increasing State interference, including legal relations associated with the solution of issues of local importance, the development of management companies gradually expanding the range of their services, the existence and functioning of homeowners' associations with varying degrees of effectiveness. In terms of creation and functioning of territorial public governments, the federal city Sevastopol has become a unique place in Russia. Prior to the accession of the region in question to the Russian Federation, the population actively participated in the solution of public issues, including issues of local importance, using the legal structures that were established under the Ukrainian legislation. It, in turn, granted quite a large amount of democratic freedoms to the residents of the city to which they are accustomed. With the beginning of the integration of Sevastopol into the Russian legal environment, some conditions for the implementation of direct democracy at the municipal level have changed taking into account the status of the region — the federal city with traditionally greater governmental influence on many issues due to the goal of preserving the unity of the urban economy. Another relevant aspect is that decision-making, including concerning the issues of local importance, in Sevastopol is carried out by officials, mostly from other regions, who lived in compliance with the Russian laws since the foundation of the Russian State and who bring their own understanding of local problems. As a result, a conflict arises between citizens seeking to implement forms of direct democracy and representatives of public authorities. The correctness of each of the parties in individual cases can be evaluated differently. The paper is devoted to considering one of them in legal practice.*

Keywords: *territorial public self-government, territory, definition of boundaries, settlement, administrative-territorial unit, federal city, problems of Sevastopol, subjects of law, relation theory.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zenin S. S. Harakternye osobennosti konstitucionno-pravovogo instituta publicnyh slushanij // Yuridicheskij mir. — 2012. — № 8. — S. 27—32.
2. Zotov V. B. Problemy i perspektivy razvitiya TOS v sovremennyh rossijskih usloviyah // Municipal'naya akademiya. — 2017. — № 2. — S. 105—110.
3. Komarova V. V. Pravovaya priroda TOS: mneniya, suzhdeniya, perspektivy // Mestnoe pravo. — 2011. — № 4. — S. 65—76.
4. Kuleshova N. N., Trykanova S. A. Reformirovanie organizacionno-pravovyh podhodov realizacii neposredstvennoj municipal'noj demokratii v Rossii : monografiya. — Ryazan': Konceptiya, 2016. — 123 s.
5. Markaryan G. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie // Zakonnost'. — 2005. — № 6. — S. 49—51.

¹⁷ The article is prepared within the framework of the project «Determination of the status of territories and development of normative legal regulation of the administrative and legal structure and territorial organization of local self-government of the Federal City Sevastopol» financed by the Sevastopol State University in 2018.

6. *Narutto S. V., Shugrina E. S., Isaev I. A., Alebastrova I. A.* Territoriya v publichnom prave : monografiya. — M. : Norma, 2013. — 320 s.
7. *Tabolin V. V.* Pravovaya teoriya sovremennogo rossijskogo goroda : monografiya. — M. : Yurist, 2012. — 390 s.
8. *Torubarova N. V., Chernyshev A. I.* Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak sovremennaya forma uchastiya naseleniya v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya // *Innovacionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya.* — 2016. — № 1. — S. 269—274.
9. *Shugrina E. S.* Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie v Rossii: institut vlasti ili institut grazhdanskogo obshchestva // *Vestnik Akademii prava i upravleniya.* — 2017. — № 46. — S. 12—22.