

Территориальное общественное самоуправление в России как национальная модель общественного участия в осуществлении публично-властных полномочий

Ирина Вячеславовна Гордеева

Министерство юстиции Кировской области, Киров, Россия
Контакт для связи: gordeeva_iv@edu.surgu.ru

Аннотация. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) относится к числу тех институтов российского права, которые возникли в процессе трансформации социалистического государственного права в современное конституционное и муниципальное право. Однако он не был принят национальным правом значительной части государств-республик бывшего СССР, использовавших иные формы институционализации локальных сообществ. Юридическая природа ТОС по сей день является предметом споров и в российской юридической науке. В статье предложен новый подход к описанию юридически значимых свойств ТОС в России через их сравнение с подобными или смежными институтами иных национальных правовых систем: территориальным самоуправлением, общественными советами в муниципальных образованиях, иными национальными моделями ТОС (Республика Беларусь). Это позволило разграничить родовые и видовые характеристики ТОС и сделать обоснованный вывод о национальных (видовых) особенностях ТОС в России. Своеобразие авторского подхода заключается в разграничении свойств публичной и общественной власти, форм прямой демократии и форм общественного участия. Автором предложены возможные пути развития ТОС в РФ и соответствующие им направления совершенствования законодательства, коррелирующие с юридической природой ТОС и его особенностями в России, в частности, определение порядка участия ТОС в разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, ТОС, местное самоуправление, территориальный коллектив, община, демократия соучастия, консультативная демократия, территориальное самоуправление, общественный совет, гражданское жюри

Цитирование: Гордеева И. В. 2023. Территориальное общественное самоуправление в России как национальная модель общественного участия в осуществлении публично-властных полномочий // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 9. № 2 (34). С. 83–108. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-2-83-108>

Поступила 14.03.2023; одобрена 15.05.2023; принята 30.05.2023

Territorial self-government in Russia as a national model of public participation in the exercise of public authority

Irina V. Gordeeva

Ministry of Justice of the Kirov Region, Kirov, Russian Federation
Corresponding author: gordeeva_iv@edu.surgu.ru

Abstract. Territorial self-government (TSG) is one of those institutions of Russian law that emerged in the process of transformation of socialist state law into contemporary constitutional and municipal law. However, it was not accepted by the national laws of a significant part of the former USSR states-republics, which used other forms of institutionalization of local communities. The legal nature of TSG is still a subject of controversy in Russian legal science. This article proposes a new approach to the description of legally significant properties of TSG in Russia through their comparison with similar or related institutions of other national legal systems: territorial self-government, public councils in municipalities, other national models of TSG (Republic of Belarus). This helped to distinguish between generic and specific characteristics of TSG and to draw a reasonable conclusion about the national (specific) features of TSG in Russia. The author pays special attention to differentiating the properties of public and citizens' power, forms of direct democracy and forms of public participation. The author suggests possible ways of TSG development in Russia and the corresponding directions for improving legislation that correlate with the legal nature of TSG and its features, in particular, determining the procedure for TSG participation in the development and implementation of municipal strategic planning documents.

Keywords: territorial self-government, TSG, local self-government, territorial collective, community, participatory democracy, consultative democracy, territorial self-government, community council, civil jury

Citation: Gordeeva I. V. (2023). Territorial self-government in Russia as a national model of public participation in the exercise of public authority. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 9(2), 83–108. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-2-83-108>

Submitted Mar. 14, 2023; Reviewed May 15, 2023; Accepted May 30, 2023

Введение

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) в Российской Федерации является наиболее распространенной и результативной формой самоорганизации граждан в целях реализации собственных инициатив на локальной территории (территории непосредственного проживания в пределах муниципального образования). В качестве национального института публичного права ТОС развивается на протяжении четырех десятилетий; вместе с тем, российская модификация ТОС не получила широкого распространения в образованных на территории бывшего СССР государствах. О ТОС упоминают законы Кыргызстана и Туркменистана, но в этих государствах сложилась иная организация местной власти, сочетающая местную государственную власть (области, районы, города) и местное самоуправление (городские и сельские поселения). В силу этого ТОС рассматривается как составная часть местного самоуправления, а не как форма общественного участия в нем. Так, статья 115 Конституции Туркменистана относит к системе местного самоуправления Генгеши (представительные органы муниципальных образований) и органы территориального общественного самоуправления [Türkmenistanyň Konstitusiyasy]. В Беларуси (как и в России) ТОС зародилось на рубеже 1980–1990-х гг., но траектории развития этого правового института в двух государствах заметно различаются. В Казахстане ТОС стало формироваться позже, к концу первого десятилетия XXI в.; оно получило юридическую форму «советов самоуправления», близких по характеристикам не к российскому ТОС, а к общественным советам, структурно связанным с органами местного самоуправления [Пшенко, 2014]. Многообразие национальных интерпретаций ТОС на постсоюзном пространстве дополняется не прекращающейся дискуссией о природе ТОС в российской юридической науке.

Реформирование муниципального законодательства в ходе реализации конституционной реформы 2020 г., укрупнение муниципальных образований, развитие юридической урбанографии, необходимость правового обеспечения комплексного развития территорий требуют новой интерпретации функций этого института в системе публично-властных отношений. Однако методологических предпосылок для решения этой задачи пока нет, поскольку в доктрине публичного права не разграничены родовые (обязательные) и видовые (отражающие специфику национальных модификаций, т. е. факультативные) признаки ТОС.

Содержание уже состоявшихся дискуссий и конституционная практика сопредельных государств указывают на столкновение двух интерпретаций юридической природы ТОС. Согласно первому подходу ТОС трактуется как способ осуществления публичной власти (местного самоуправления), согласно второму — как способ самоорганизации инициативной общественности, решающей преимущественно общественные и частные задачи за счет установленных форм влияния на процесс принятия публично-властных решений [Еллинек, 1913]. Эта альтернатива указывает на смежные для ТОС институты публичного права: территориальное (в т. ч. местное) самоуправление, с одной стороны, и общественные советы в муниципальных образованиях, — с другой. ТОС, занимая промежуточное положение, имеет некоторое сходство как с территориальным самоуправлением, так и с общественными советами как инструментами муниципальной делиберативной демократии. Целью исследования является выявление комплекса таких юридических признаков, которые устойчиво характеризуют ТОС в качестве промежуточного (гибридного) института права, а также их дальнейшее разделение на обязательные (родовые) и факультативные (видовые) признаки. В этом случае своеобразие российской национальной модели ТОС можно будет раскрыть через факультативные признаки ТОС как формы общественного участия в осуществлении публично-властных полномочий

Методы

Предметом исследования стали юридические признаки (особенности) ТОС как института общественного участия в осуществлении местного самоуправления (далее также: общественное участие), объектом исследования — законодательство и правоприменительная практика в сфере местного самоуправления (МСУ), территориального самоуправления, общественного участия в осуществлении местного самоуправления в целом и ТОС, в частности, в таких государствах, как Беларусь, Великобритания, Канада, Польша, Россия, США, ФРГ, Франция, Чехия. В качестве методов исследования были использованы специальные методы юридической науки: формально-догматический, сравнительно-правовой, историко-правовой, метод правового моделирования и юридической герменевтики.

Сравнительный анализ институтов участия населения (граждан) в осуществлении публично-властных полномочий проведен с использованием таких критериев сравнения, как: природа осуществляемой власти (публичная, общественная, частно-корпоративная); порядок участие граждан в осуществлении местного самоуправления, иного территориального самоуправления; характер взаимодействия граждан с органами публичной власти; степень самостоятельности местного территориального коллектива (общины); особенности институционализации территориальных сообществ как субъектов права. В качестве теоретической основы исследования использована классификация видов социальной власти В. Е. Чиркина (публичная, общественная, частно-корпоративная, личная) [Чиркин, 2009]; а также классификация субъективных публичных прав Г. Еллинека, включающая права участия (*status activus*) в качестве самостоятельной группы прав [Еллинек, 1913]. Содержание этого права в условиях современных государств описал В. Е. Четвернин:

«Status activus образуют права на участие в формировании и осуществлении государственной власти и местного самоуправления, на участие в публичной жизни как индивидуально, так и совместно с другими, а также право на самозащиту: свобода выражения мнений и убеждений; свобода информации и средств массовой информации; право на объединение, включая право создавать профессиональные и конфессиональные союзы; право граждан на проведение публичных мероприятий, свобода собраний и манифестаций; избирательные права граждан; право на референдум; право петиций; право на местное самоуправление; право на самозащиту и пресечение правонарушений; необходимая оборона» [Четвернин, 2009, с. 180].

Особо отметим, что право на МСУ отнесено этим автором именно к правам участия.

Результаты и обсуждение

Мнение о гибридной природе ТОС, сочетающего признаки публичной власти и института гражданского общества, разделяется многими российскими авторами [Раздьяконова, 2011; Безвиконная, 2017; Заливанский, 2017]. Но объектами сравнительного анализа чаще становятся только ТОС и институты делиберативной демократии. Например, в исследовании М. А. Кокотовой проведено сравнение юридических признаков российских ТОС и советов кварталов (граждан) во Франции [Кокотова, 2020]. Автором выделены такие несовпадения юридических характеристик, как разный состав участников (во Франции это не только жители локальных территорий, но и те, кто систематически на них присутствуют, например, работают или учатся), разный порядок создания (во Франции создание советов кварталов обязательно, они формируются в пределах однотипных территорий и на основе типовых хартий, в то время как в России создание ТОС — это решение граждан, проживающих на различных территориях в пределах территории муниципального образования, отраженное «именным» уставом ТОС) и др. При сравнении ТОС и местного самоуправления исследователи, как правило, также указывают на их различия. Так, О. Ю. Пшенко полагает, что ТОС (в отличие от местного самоуправления) — общественная, а не публичная власть, оно инициативно и самодеятельно, в то время как местное самоуправление обязательно, а вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления заведомо определены [Пшенко, 2014]. Очевидно, перечень различий можно было бы продолжить, но, в целом, они обусловлены исходным тезисом, различной юридической природой публичной и общественной власти. Нам же представляется принципиально важным начать анализ с выявления общего юридического фундамента всех трех институтов, а именно, республиканских начал современных государств (Г. Еллинек полагал, что такие начала присущи всем государствам с системой публичного представительства [Филиппова, 2009]). Только это делает возможным дальнейшее сравнение территориального самоуправления, общественных советов как инструментов делиберативной муниципальной демократии и ТОС.

Атрибутивным признаком республиканской формы правления является конституирование права гражданина на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 1, чч. 1 и 5 ст. 32, ст. 33 Конституции РФ). Status activus (права участия) реализуются

на всех уровнях организации публичной власти, в т. ч. и на уровне МСУ (национальные конституции характеризуют этот уровень как «местное государственное управление»; «местное управление»; «местное самоуправление»); при этом и само право на МСУ, как отмечалось выше, можно отнести к праву участия. Не вызывает споров то обстоятельство, что наиболее активно население (граждане) могут быть вовлечены именно в осуществление тех публично-властных отношений, которые им наиболее «близки», т. е. — в осуществление полномочий местной публичной власти. Российская Конституция определяет этот уровень как «местное самоуправление» (статьи 12, 130–133 Конституции РФ). Обновленные положения Конституции РФ говорят о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в РФ, что обеспечивает их взаимодействие «для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132). Принципиальное значение, однако, имеет вопрос о том субъекте, которому принадлежит право их решения. Территориальное (в т. ч. местное) самоуправление, общественные советы локальных территорий и ТОС — это разные варианты реализации *status activus* в современном государстве. Рассмотрим их более подробно.

Государства континентальной Европы: территориальное самоуправление как форма публичного властвования

Юридическая природа территориального самоуправления и особенности его организации в унитарных государствах Европы рассмотрены на примере Чехии и Польши, федеративных государств — на примере ФРГ.

Становление территориального самоуправления в Чешской Республике происходило в связи с проведением реформы местного самоуправления и, аналогично РФ, этот новый путь развития начинается в 1990 г. путем принятия 18 июля 1990 г. Федеральной Ассамблеей Чешской и Словацкой Федеративной Республикой Конституционного закона № 294/1990, который изменил и дополнил Конституционный закон № 100/1960, Конституцию Чехословацкой социалистической республики и Конституционный закон № 143/1968 [Pospisil, Lebedzik, 2017, с. 32].

Конституционное право Чешской республики трактует территориальное самоуправление как реализацию права участия (*status activus*). Самоуправление понимается как управление государственными делами, которое осуществляется органами публичной власти, отличными от государственных [Pospisil, Lebedzik, 2017, с. 32]. В силу этого центральной категорией конституционного и муниципального права является категория «территориальная самоуправляющаяся единица» (ТСЕ). Под ТСЕ понимаются «объединения граждан, которые имеют право на самоуправление» [Конституция Чешской Республики, ст. 100].

Автономия ТСЕ рассматривается как одна из основных характеристик политико-территориального устройства государства. Содержание общей нормы раскрыто в седьмой главе Конституции, которая называется «Территориальное самоуправление». Согласно ее положениям, Республика разделена «на общины, которые являются

основными территориальными самоуправляющимися единицами» [Конституция Чешской Республики]. Общины входят в состав земель или областей, которые также имеют статус ТСЕ, но более высокого уровня. Каждая ТСЕ формирует орган публичного представительства. Компетенция этих органов разграничена национальным законом.

ТСЕ обладают всеми признаками публичного территориального образования: издают собственные правовые акты, действующие на территории ТСЕ, самостоятельно формируют и исполняют бюджет ТСЕ, распоряжаются ее имуществом и т. д. Вмешательство государства в дела ТСЕ ограничено законом, при этом органы ТСЕ имеют право на обращение с конституционной жалобой в Конституционный Суд Республики, если посчитают такое вмешательство противоречащим Конституции (ч. 1 ст. 89 Конституции) [Pospisil, Lebiezdzik, 2017, с. 37–38]. Таким образом, публичное право современной Чехии продолжает традиции французского понимания общины (местного территориального коллектива) как субъекта местного публичного, но негосударственного управления. Ее характеризуют: собственная территория и население; наличие органа публичного представительства; самостоятельное осуществление властных полномочий в пределах, установленных государством [Филиппова, 2011]. Конституционная категория «территориальное самоуправление» характеризует единство двух уровней публичной власти, местного и регионального. Это возможно, поскольку и община, и земля (область) в равной мере обладают юридическими свойствами территориального коллектива. Понятие ТСЕ аналогично понятию «публично-территориальное образование» в российском конституционном праве.

Ожидаемо, что типичной проблемой развития территориального самоуправления в этом государстве является распределение и перераспределение полномочий: П. Пospisil и М. Лебиздзик подчеркивают, что в правовом регулировании территориального самоуправления в современной Чешской Республике отчетливо прослеживаются две основные тенденции:

- 1) усилия общин и областей по расширению перечня их собственных полномочий за счет ранее переданных полномочий от государственного управления и
- 2) усилия государства по расширению или, по крайней мере, сохранению этих полномочий и своего влияния на территориальное самоуправление [Pospisil, Lebiezdzik, 2017, с. 38].

С учетом определенных нами критериев можно сделать следующие выводы: на территории Чешской Республики территориальное самоуправление представляет собой систему двухуровневой негосударственной публичной власти (местной и областной), в которой органы территориального самоуправления наделены публичными правами и полномочиями (включая полномочия в сфере публичных финансов), правами юридического лица, имеющего собственное имущество; они вправе издавать правовые акты, действующие на определенной территории (общины или области). Институт территориального самоуправления в Чехии является комплексным правовым институтом, объединяющим МСУ и областное самоуправление.

Аналогичный подход к пониманию территориального самоуправления сложился и в конституционном праве Польши. В разделе I Конституции Республики Польша, посвященному устройству Республики, утверждается, что

«совокупность жителей единиц основного территориального деления образует в силу права самоуправляющиеся сообщества. Территориальное самоуправление осуществляет публичную власть. Принадлежащую ему в рамках законов существенную часть публичных задач самоуправление выполняет от собственного имени и под собственную ответственность» [Конституция Республики Польша, ст. 16].

Публичными в конституции признаны те задачи, которые служат «удовлетворению потребностей самоуправляющегося сообщества».

Согласно оговорке ст. 163 Конституции, в перечень таких задач не могут быть включены задачи иных органов власти. При этом, как отмечает П. Н. Марков, в него попало порядка трех десятков задач, в т. ч. задачи благоустройства территорий, всех видов коммуникаций, общественного транспорта, экологической и противопожарной безопасности; задачи образования, просвещения, социальной, медицинской и даже юридической помощи [Марков, 2013]. Указанные публичные задачи территориальное самоуправление выполняет через формируемые представительные и исполнительные органы, выборы и порядок проведения в которые определяется законом. Согласно ч. 2 ст. 166 Конституции Польши, в исключительных случаях территориальному самоуправлению могут быть переданы и государственные задачи. Кроме того, ст. 94 Конституции наделяет органы территориального самоуправления правотворческими полномочиями.

Основной единицей территориального самоуправления в этом государстве также является община (*gmina*). Она обладает достаточно высоким уровнем финансовой автономии, определяя ставки местных налогов и сборов в границах, заданных законом; община формирует и исполняет свой бюджет; владеет и распоряжается своим имуществом. Она также наделена правами юридического лица, и в таком качестве может быть участником судебных процессов. Общий надзор за территориальным самоуправлением осуществляют Председатель Совета Министров и воеводы, а финансовый контроль — региональные контрольно-счетные органы (счетные палаты) [Марков, 2013]. Самостоятельность общины в решении ее собственных публичных задач может быть защищена в суде.

Описанное «территориальное самоуправление» также не является общественным. Община и в Чехии, и в Польше, по совокупности своих юридических характеристик, является аналогом муниципального образования в России, при этом некоторые характеристики общин могут быть перенесены и на региональное публично-территориальное образование (область) этих унитарных государств. Территориальное самоуправление — это местное самоуправление, дополненное аналогичным по своей природе областным самоуправлением.

Такое понимание территориального самоуправления не чуждо российскому конституционному праву. В начале XX в. российским конституционалистом Ф. Ф. Кокошкиным описывалась похожая модель децентрализации государственной власти. С точки зрения этого автора публичная власть — это субъективное право территориальной корпорации (территориального коллектива), реализуемое как форме государствен-

ной, так и в форме негосударственной публичной власти (власть автономных областей и местная власть) [Кокошкин, 2004, с. 161]. Он особо подчеркивал, что областная автономия — это

«распространение на область законодательства основного принципа местного самоуправления, в силу которого местные дела должны решаться местными выборными людьми. Областная автономия и местное самоуправление суть явления одного и того же порядка; между ними нельзя провести резкой принципиальной границы» [Кокошкин, 2014].

Несколько более сложным является вопрос относительно территориального самоуправления в Германии. Среди российских исследователей нет единства мнений в отношении природы общин в землях Германии. Так, С. А. Панышева и Е. И. Рябина отмечают, что они схожи с российскими ТОС [Панышева, Рябина, 2015, с. 2]. Противоположной позиции придерживается Э. Маркварт, который относит общины не к форме участия населения в МСУ, а к виду муниципального образования (а органы общины — к органам МСУ). Аргументируя свой вывод, автор ссылается на положения Основного закона ФРГ:

«Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин в рамках установленной законами компетенции и в соответствии с законами также обладают правом самоуправления. Обеспечение самоуправления включает обеспечение основ для финансовой самостоятельности; к этим основам относятся налоговые поступления, соответствующие экономическому развитию общин, обладающих правом установления ставки налога» [Маркварт, 2011, с. 25]. Общины могут иметь как обязательные, так и добровольные задачи, а также могут в некоторых случаях решать задачи, порученные государством. В последнем случае у государства возникают финансовые обязательства перед общинами [Маркварт, 2011, с. 26–27]. Таким образом, более убедительна позиция Э. Маркварта: речь идет именно о местном самоуправлении общин и районов, и об органах МСУ.

Итак, территориальное самоуправление в его различных национальных воплощениях характеризуется комплексом устойчиво повторяющихся признаков, в совокупности указывающих на публичную природу власти, осуществляемой таким самоуправлением. И, вместе с тем, территориальное самоуправление — это реализованное право участия в решении тех задач, которые (при иных условиях) должно было бы решать государство. Понять этот парадокс мешает упрощенное представление о субъекте *status activus* как исключительно о физическом лице (гражданине); если же признать, что субъектом права является также территориальный коллектив (территориальная корпорация), тождество власти и права перестает удивлять. Качество одного (единого) субъекта права территориальное сообщество получает за счет органа публичного представительства, это и объясняет публичную природу реализуемой власти.

Таким образом, территориальное самоуправление — это право территориального коллектива участвовать в управлении делами государства, реализуемое преимущественно в форме представительной демократии (орган публичного представительства в этом случае — обязательное условие реализации права). Формы прямой демократии включены в систему властвования как дополнительные, второстепенные.

Общественные советы в муниципальных образованиях как форма участия населения в управлении делами публично-территориальных образований

Развитие новых форм демократии¹ начиналось в конце прошедшего столетия именно в системе местной власти. Одной из востребованных форм общественного влияния на решения органов местного самоуправления стали общественные советы². Э. Р. Чернова описала такие структуры в Шотландии (автономии в составе Великобритании) и США. Она сравнила российскую модель ТОС с Общинными советами, создание которых предусмотрено законом в целях выяснения мнения населения на территории конкретного публично-территориального образования, а также для его взаимодействия с местными властями. Общинные советы имеют собственные источники финансирования, но также могут получать субсидии из местных бюджетов [Чернова, 2018, с. 179].

«Общественные советы города Глазго (community councils) представляют собой добровольно формируемые органы, которые существуют в рамках закона и которым предоставлены законные права на общественные консультации. Общая цель общественных советов заключается в установлении, координации и выражении более широких взглядов всего сообщества в рамках его согласованных границ. Они могут дополнять функции местной власти, но не являются частью местного самоуправления» [Федотов, 2019, с. 367].

Например, в округе Клакманнаншир Шотландии предусмотрено существование (в соответствии со схемой создания общественных советов) девяти Общественных советов. Членом Общественного совета может быть гражданин в возрасте не моложе 16 лет, обладающим активным избирательным правом, не являющийся недееспособным и имеющий постоянно место жительства на данной территории. Заседания Общественных советов являются открытыми, а протоколы и повестки заседаний должны быть доступными для общественности [What Is a Community Council?].

В США формой самоорганизации граждан являются районные ассоциации, которым могут передаваться определенные инвестиции для улучшения ситуации в конкретном микрорайоне [О стратегическом планировании..., с. 2].

Интересные исследования в области форм общественного участия в МСУ проведены А. А. Ларичевым. Одной из таких форм являются общественные советы в Канаде. Появление общественных советов как формы общественного участия А. А. Ларичев связывает с процессом укрупнения муниципалитетов. В качестве примера он приводит историю Торонто, который был сформирован в 1998 г. путем слияния старых муниципальных

¹ Демократии соучастия (партиципаторной демократии) и консультативной демократии (делиберативной демократии).

² Термин «общественный совет» используется в этой статье в качестве обобщающего для характеристики различных структурированных форм общественного участия, отличающихся от некоммерческих, неправительственных организаций и общественных объединений. В муниципальном образовании может быть создан общественный совет муниципального образования, общественный совет при органе местного самоуправления, общественный совет локальной территории в составе муниципального образования.

образований. На его территории были созданы Общинные советы (community councils), действующие на территориях упраздненных муниципалитетов. Они обеспечивают взаимодействия органов МСУ с населением и участвуют в решении некоторых локальных вопросов (§ 27-129, 27-152 Муниципального кодекса г. Торонто). Но такие общественные советы не являются аналогом ТОС [Ларичев, 2016, с. 18].

В. Н. Руденко рассматривает общественные советы как форму делиберативной демократии, используемую для выработки рекомендаций органам власти [Руденко, 2007, с. 116]. Он отмечает, что такие советы являются гибридными (публично-общественными, государственно-общественными) органами и действуют, преимущественно, «при управляющих субъектах, либо в силу специального закона, либо на основании решений соответствующих органов или должностных лиц» [Руденко, 2007, с. 117].

Довольно близкой к общинным советам формой самоорганизации граждан в отдельных зарубежных государствах являются гражданские жюри —

«экспертные органы, создаваемые субъектами гражданского общества и представляющие собой консультационные коллегии, формируемые из граждан — непрофессиональных присяжных, уполномоченных рассмотреть какой-либо общественно важный вопрос» [Руденко, 2007, с. 118].

А. И. Черкасов констатирует, что они имеют репрезентативный состав и интенсивно работают в течение относительно короткого периода времени, вырабатывая вариант решения местной проблемы во взаимодействии с местными чиновниками и экспертами [Черкасов, 2018, с. 205].

Таким образом, можно утверждать, что общинные советы, гражданские жюри и иные формы муниципальной консультативной демократии по своим характеристикам близки к ТОС, они также являются гибридными, сочетая признаки публичной и общественной власти. И ТОС, и формы консультативной демократии представляют собой различные способы структурирования совместных действий жителей, направленных не на формирование, прекращение деятельности или замещение полномочий органов власти, а на изменение (улучшение) порядка их деятельности.

Но и отождествление юридических характеристик ТОС и общественных советов было бы не корректно. Принципиальное значение имеют два различия. Во-первых, право принять решение о создании общественного совета, как правило, не принадлежит гражданам (у них есть только право участия в его формировании) [Филиппова, 2017, с. 106]. Иногда граждане даже не могут инициировать такое решение: так, создание советов кварталов в городах Франции обязательно, советы при главах муниципальных образований с участием представителей коренных малочисленных народов в России создаются по инициативе органов МСУ (советы могут быть созданы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности) и т. д. Такой подход логичен для института консультативной демократии: в конце концов, речь идет об общественных консультациях для принятия оптимального публично-властного решения. Общественный совет выполняет функцию коллективного эксперта. В противоположность этому ТОС не может быть создан без инициативы и решения населения (граж-

дан), он служит реализации собственных инициатив, а не оптимальному осуществлению полномочий органа местного самоуправления.

Во-вторых, что особенно важно, обязательным требованием к формированию общественных советов является требование их репрезентативности. Общественный совет должен быть достаточно точной копией территориального сообщества. Это требование остается неизменным и для неспециализированных общественных советов (общественных палат) и для специализированных. При существующем многообразии способов формирования общественных советов (жребий, избрание, самовыдвижение и конкурс, назначение, делегирование, присутствие, сочетание этих способов), а также при их разном составе с точки зрения соотношения представителей гражданского общества и представителей органов власти, преобладает подход публичного (государственного) участия в общественном совете, при том, что представителей гражданского общества — больше [Жадобина и др., 2019, с. 58]. И именно к участникам от общественности адресованы специальные требования закона или иного нормативного правового акта, обеспечивающие в целом репрезентативный состав совета. Как отмечает М. А. Кокотова, в хартиях советов кварталов городов Франции предусмотрены такие механизмы формирования советов, которые обеспечивают равное представительство мужчин и женщин; также равным количеством в совете квартала должны быть представлены, с одной стороны, местные жители, а с другой — члены местных ассоциаций (любых объединений, действующих на территории квартала) и не проживающие, но постоянно/систематически присутствующие граждане (студенты, владельцы собственности и т. д.) [Кокотова, 2020, с. 61]. Гражданские жюри формируются путем случайной выборки, но отбор осуществляется так, чтобы пропорционально были представлены основные социальные группы [French, Laver, 2009]. Можно сказать, что общественный совет — это юридически конструируемая копия территориального коллектива, «мини-народ», который и рассматривается как субъект права участия.

Для ТОС, объединяющего всех жителей локальной территории, дополнительные меры обеспечения репрезентативности лишены смысла. Собственно, в силу указанных различий ТОС не относят к институтам делиберативной демократии, в то время как общественные советы — относят [Белоусов и др., 2008, с. 249].

Итак, общественные советы, формируемые в муниципальном образовании — это форма не прямой демократии, при которой право участия предоставлено юридически конструируемой «копии» территориального коллектива. Природа этой формы общественного участия определяется основной функцией — общественным консультированием органов местного самоуправления («делиберативная демократия»). Общественные советы способствуют реализации территориальным коллективом его права участия в управлении делами государства. Но для жителей муниципального образования и их объединений, которых также можно рассматривать как субъектов *status activus*, общественные советы — форма участия в осуществлении местного самоуправления (т. е. в управлении делами муниципального образования).

В сравнении с территориальным самоуправлением и общественными советами, ТОС заметно меньше включен в систему публично-властных отношений. Инициативы граждан по вопросам местного значения могут быть обусловлены как общественным, так и частным интересом. По существу, это ассоциация соседей, цели деятельности которой близки целям деятельности товариществ собственников жилья, товариществ собственников недвижимости, садово-огородническим товариществам и т. п., но в исключительных случаях, имеющих общественный и даже публичный резонанс. В России примерами деятельности ТОС, имеющей публичное значение, являются практики их участия в инициативном бюджетировании [Филиппова, 2019, с. 105] и стратегическом планировании [Нарутто, 2023, с. 95, 98, 124]. «Публичность» ТОС обусловлена их территориальностью, из которой следует нетипичное для общественных объединений ограничение: запрет участия в определенном ТОС для неограниченного круга лиц, не входящих в конкретное соседское сообщество (локальный территориальный ценз). Получая статус юридического лица, ТОС регистрируется в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Таким образом, «гибридность» ТОС (в отличие от общественных советов как института делиберативной муниципальной демократии) предполагает сочетание частно-корпоративной, общественной и публичной власти при явном приоритете первого компонента. Именно этим обстоятельством обусловлены предложения многих экспертов об исключении ТОС из перечня видов общественных организаций [Чеботарев, 2019, с. 21]. Субъектом права участия в данном случае является локальное (соседское) сообщество, что также отличает ТОС от других исследуемых институтов.

Наибольшую сложность представляет вопрос о соотношении ТОС с формами демократии. По мнению ряда авторов, которое мы в целом разделяем, ТОС не является в полной мере институтом соучастия (институтом «партиципаторной демократии»), но наиболее близок к нему по своим юридическим характеристикам. Для того, чтобы стать таковым, «необходимо предусмотреть возможность обязательного участия органов территориального общественного самоуправления в процессе принятия решений органами местного самоуправления по определенным вопросам» [Кожевников и др., 2020, с. 229]. Пока такие изменения в правовом положении ТОС не состоялись, полагает О. А. Кожевников с соавторами, его логично относить к институту обсуждения, т. е. к институтам не прямой, а представительной демократии. Если же обратить внимание на содержание публичных прав ТОС, предусмотренных законодательством РФ (правотворческая инициатива, инициатива проекта), можно заметить некоторое сходство ТОС с институтами гражданского лоббизма [Васюткин, 2022].

Соответственно, ТОС — это право локального (соседского) сообщества участвовать в управлении делами муниципального образования, реализуемое в форме партиципаторной демократии или в форме гражданского лоббизма.

Результаты сравнения институтов территориального (в т. ч. местного) самоуправления, общественных советов в муниципальном образовании и ТОС можно отразить следующей схемой (таблица 1).

Таблица 1. Институты реализации права участия в управлении делами государства, муниципального образования**Table 1.** Institutions for exercising the right to participate in the management of state and municipal affairs

Институты	Субъект права участия	Вид реализуемой социальной власти	Форма демократии
территориальное самоуправление	территориальный коллектив	публичная	представительная, прямая
общественный совет в муниципальном образовании	юридически конструируемый территориальный коллектив	общественная и публичная	делиберативная
территориальное общественное самоуправление	локальное (соседское) сообщество	частно-корпоративная, общественная, публичная	партиципаторная

Территориальное общественное самоуправление в России и Беларуси: национальные вариации ТОС

Сравнение моделей ТОС требует учесть вектор изменений института в России и Беларуси. Как справедливо отметила И. Н. Шеина, можно выделить три этапа в трансформации нормативного правового регулирования ТОС в России. Если на первом этапе (1991–1995 гг.) ТОС было включено в систему местного самоуправления, ему могли быть делегированы полномочия органов МСУ, что предполагало финансирование расходов из средств местного бюджета. На третьем, современном этапе (с 2003 г.) ТОС не входит в систему МСУ [Шеина, 2020], соответственно, полномочия органов МСУ ему не передаются. Понимание ТОС как формы публичного властвования постепенно сменилось пониманием ТОС как формы общественного влияния на местную публичную власть [Филиппова, 2015, с. 97]. ТОС в Республике Беларусь не претерпели такой трансформации, законодательство этого государства в значительной мере сохраняет изначальные подходы к определению правовой природы ТОС как элемента МСУ.

Становление института приходится на 1980-е гг., что объединяет не только российскую и белорусскую модели ТОС, но и аналогичные институты в Киргизской Республике и Туркменистане, отчасти в Казахстане. ТОС «возникло на базе органов общественной самодеятельности (уличных, домовых и т. д. комитетов)» [Жадобина и др., 2019, с. 50]. Согласно ст. 2 Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»: «органы территориального общественного самоуправления входят в систему органов местного самоуправления» [Об общих началах..., ст. 2]. Ст. 21 Закона указывала на «возможность формирования собственных финансовых ресурсов территориального общественного самоуправления, как за счет добровольных взносов, так и за счет доходов от созданных предприятий и проводимых мероприятий»; также органы ТОС могли получать эти ресурсы от местных Советов народных депутатов.

Расхождение в национальных моделях ТОС наметилось уже к середине 1990-х гг. Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее: 154-ФЗ) ТОС было признано «самоорганизацией граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования», формой общественного участия в осуществлении МСУ [Филиппова, 2019, с. 97]. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее: 131-ФЗ) был расширен состав территорий, на которых может быть создано ТОС: теперь это возможно не только на части территории муниципального образования, но и на межселенной территории населенных пунктов (либо их частей). Также была определена организационно-правовая форма, в которой может быть зарегистрировано ТОС (некоммерческая организация), установлен порядок избрания органов ТОС, порядок определения границ территорий, на которых осуществляется ТОС, формы его осуществления (непосредственно населением, посредством конференции и собрания граждан, и посредством создания органов ТОС), исключительные права собрания и конференций граждан, определены момент учреждения ТОС, содержание устава ТОС и компетенция органов ТОС.

В отличие от российской Конституции, Конституции Республики Беларусь непосредственно упоминает о ТОС, однако рассматривает это как элемент в единой системе местной власти, включающей и местное управление, и местное самоуправление. Согласно положениям ст. 117 Конституции этого государства,

«местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах» [Конституция Республики Беларусь, ст. 117].

По смыслу этих положений, ТОС — форма властвования, а не локальной самоорганизации населения.

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», местное самоуправление осуществляется через «местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах» [О местном управлении..., ч. 1, 2 ст. 1].

Обращает на себя внимание разграничение органов ТОС и инициатив граждан, влияющих на решения местных представительных органов. При этом под ТОС понимается

«деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы ТОС. Основной целью ТОС является развитие и осуществление на соответствующей территории инициатив граждан по вопросам местного значения» [О местном управлении..., ст. 25, 26].

Логика законодателя, видимо, обусловлена тем, что ТОС рассматривается и как институт прямой демократии (непосредственное осуществление инициатив граждан), и как институт представительной демократии (осуществление инициатив граждан через органы ТОС). Не случайно ТОС занимает пограничное место в перечне форм местного управления и местного самоуправления (между органами МСУ и институтами прямой демократии).

Закон предусматривает создание как единоличного (староста), так и коллегиального органа ТОС. Коллегиальный орган ТОС может иметь статус юридического лица или существовать без этого статуса. В этом случае ТОС создается на основании Положения, утвержденного местным собранием на основе примерного положения, утвержденного Советом областного уровня. Органы ТОС подотчетны местному собранию и соответствующему Совету, который осуществляет координацию деятельности органов ТОС. Закон также содержит положения, предусматривающие порядок регистрации органов ТОС в распорядительном и исполнительном органе власти, порядок деятельности органов ТОС (заседания проводятся не реже 1 раза в полугодие) и т. д. Как отмечает Г. Г. Куневич, органы ТОС финансируются в т. ч. за счет ресурсов, переданных органами МСУ [Куневич, 2012, с. 13]. Таким образом, можно сделать вывод, что органы ТОС в Республике Беларусь встроены в систему местной публичной власти, ей подконтрольны и подотчетны, порядок деятельности органов ТОС детально регламентирован.

Сравнивая две национальные модели ТОС, следует признать, что принципиальное отличие заключается в том месте, которое отведено ТОС в системе публичной власти, в характере самой осуществляемой им власти. Модель Беларуси (равно как и Кыргызстана, Туркменистана, Казахстана) предполагает формирование органов местной государственной власти на уровне районов. Органы ТОС включены в систему органов МСУ, так как подотчетны местным Советам. Но они также подотчетны местным собраниям. Сочетание таких положений в законодательстве возможно только в том случае, если одно из них является правовой фикцией, фактически не реализуется. Можно предположить, что ТОС в этой системе является не только формой институционализации локальной гражданской самодеятельности, но и формой публичного контроля за ней. Такая («советская») модель ТОС является не исключением, а, скорее, правилом в государствах — республиках бывшего СССР (если они вообще сохраняют этот институт). Особенности российской модели ТОС, которую можно условно определить, как «постсоветскую», отражают значительно более развитые начала республиканской организации государства.

В Беларуси ТОС — элемент публичной власти, способ ее влияния на гражданское общество (к слову, разграничение местной государственной власти и местного самоуправления здесь также весьма условно, отсюда соотнесение местной власти с административно-территориальной единицей, а не с муниципальным образованием). Это гибридный институт, которому законодатель приписывает и свойства прямой, и свойства представительной демократии. В России ТОС — способ самоорганизации локальных (соседских) сообществ и влияния на МСУ в формах гражданского лоббизма и партиципаторной демократии. Интегрированность ТОС в систему публичной (фактически —

государственной) власти в Беларуси сделали не актуальными для этого государства такие формы развития ТОС как образование их региональных и общенациональных ассоциаций. В России развитие ассоциаций ТОС было стимулировано возможностью регистрации ТОС в организационно-правовой форме некоммерческой организации, а на современном этапе развития формирование и деятельность ассоциаций ТОС стало одним из его главных векторов.

В этой связи основными юридическими признаками, характеризующими национальную модель ТОС в России можно считать признание субъектом права участия локальное (соседское) сообщество, осуществление им гибридной власти, в наибольшей степени — частно-корпоративной, в наименьшей — публичной; участие ТОС в осуществлении местного самоуправления в формах гражданского лоббизма и партиципаторной демократии; обусловленное этим наличие у ТОС публичных прав и отсутствие формально-закрепленных обязанностей; возможность предоставления ТОС статуса юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации, формирование ассоциаций ТОС в субъектах РФ и Общенациональной ассоциации ТОС.

Перспективы развития ТОС в России

Развитие института ТОС в России продолжается, что отражается в планируемых изменениях законодательства. В российский парламент внесен законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее по тексту — Законопроект) закрепляющий, что местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления [Об общих принципах...]. Согласно ч. 4 ст. 1 Законопроекта, органы МСУ включены в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Глава 5 Законопроекта посвящена непосредственному осуществлению населением МСУ и участию населения в осуществлении МСУ. Как и действующий 131-ФЗ, Законопроект предусматривает в качестве одной из форм гражданской активности ТОС. Однако предлагаемое регулирование ТОС значительно отличается от ныне существующего.

Во-первых, законопроект предусматривает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования, в то время как действующий 131-ФЗ легализует такую возможность не только на части территории муниципального образования, но и на части межселенной территории. Это изменение можно объяснить переходом к «одноуровневой» системе местного самоуправления.

Во-вторых, объем публичных прав ТОС и полномочий органов ТОС в Законопроекте уже, чем в действующем 131-ФЗ. Так, законопроект предусматривает право ТОС на осуществление инициатив посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории или иной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей. В то время как действующее законодательство гарантирует возможность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения в целом. В самом деле, ТОС реализуют много иных проектов, связанных с бла-

гоустройством территории очень опосредованно: сохранение и восстановление природных ландшафтов (восстановление дамбы ТОС Александровское Смоленской области) [Лучшие практики ТОС...]; обеспечение противопожарной безопасности (Республика Татарстан, Воронежская область, Республика Карелия); дорожная деятельность (республика Карелия); строительство линий освещения (ТОС «Два берега», Вяртсильское городское поселение, Сортавальский район, Республика Карелия) [В единстве сила...]; строительство водопровода (ТОС «Кулацкий хутор», Харлусское сельское поселение, Питкярантский район, Республика Карелия) [В единстве сила...]. Всё это многообразие, видимо, предполагается включить в абстрактную формулу законопроекта. Но это может стать причиной споров о правомерности инициативных проектов ТОС.

В-третьих, Законопроект усложняет процедуру проведения конференций граждан; порядок ее проведения регулируется нормативным правовым актом, принятым представительным органом муниципального образования. Конференция считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей.

В-четвертых, предполагается сокращение перечня полномочий органов ТОС. В Законопроекте из этого перечня исключено полномочие представления интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

В-пятых, ТОС отнесено к формам непосредственного осуществления местного самоуправления (к формам прямой муниципальной демократии), а не к формам общественного участия в осуществлении МСУ (пп. 4 п. 1 ст. 41 Законопроекта). Это радикально меняет уже устоявшиеся в российском конституционном и муниципальном праве подходы и к понятию ТОС. Может показаться, что предложенный вариант возвращает российское муниципальное законодательство к состоянию начала 1990-х гг., когда не было сформулировано строгих юридических критериев разграничения непосредственного осуществления МСУ, с одной стороны, и участия в нем — с другой. Однако это не так, судя по структуре анализируемой статьи: ее второй пункт говорит как раз о формах общественного участия. Более логичным представляется другой вариант объяснения этой возможной новеллы. Как уже было сказано, ТОС — это форма демократии соучастия, предполагающая вовлечение участников ТОС в осуществление отдельных полномочий местного самоуправления. Поскольку Конституция РФ упоминает только о формах прямой и представительной демократии, а новые формы демократии, строго говоря, не могут быть отнесены ни к той, ни к другой, авторы Законопроекта посчитали возможным объединить формы прямой демократии и демократии соучастия.

Но, как уже говорилось ранее, наделение ТОС свойствами партиципаторной демократии предполагает обязательное участие ТОС в принятии решений органов МСУ по определенному кругу вопросов. И это еще предстоит сделать. Например, его можно включить в число субъектов муниципального стратегического планирования. Как отмечает Л. А. Тхабисимова, во многих субъектах РФ ТОС включено в систему взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления и «активно привлекается к участию в планировании и к решению

муниципальных стратегических задач» [Нарутто, 2023]. Е. С. Шугрина предлагает синхронизировать проекты, инициируемые ТОС, с документами муниципального стратегического планирования [Стратегическое планирование...]. Пока что у ТОС есть только возможность участия в обсуждении планов стратегического развития муниципальных образований, при условии, что рамочные положения 172-ФЗ [О стратегическом планировании...] конкретизированы муниципальными нормативными правовыми актами, регулирующими такое участие.

Итак, эффективная реализация российской национальной модели ТОС, на наш взгляд, требует обеспечения следующих условий:

- 1) гарантий реализации публичных прав ТОС и полномочий их органов;
- 2) определения основных форм взаимодействия ТОС, его органов и органов МСУ;
- 3) определения механизма соучастия ТОС в осуществлении отдельных полномочий органов МСУ, в т. ч.
- 4) соучастия в разработке и реализации документов стратегического планирования, если объектом такого планирования выступают муниципальные образования либо развитие местного самоуправления в субъекте РФ.

Заключение

Подводя итоги проведенного исследования, можно сказать, что институт ТОС в России характеризуется уникальными юридическими свойствами даже в сравнении с подобными институтами некоторых государств-республик бывшего СССР. Глубокие трансформации, которые претерпело ТОС в российском муниципальном праве, позволяют говорить о нем не как о рудименте перехода от социалистического государственного права к постсоветскому, а как о новой форме реализации *status activus*, дополняющей две другие формы реализации этого права: «традиционное» право на территориальное, в т. ч. местное, самоуправление и право на общественное участие в осуществлении местного самоуправления, которое возникло в современных государствах относительно недавно в контексте развития делиберативной демократии.

Территориальное самоуправление, в контексте представлений о республиканских основах государственности, — это право территориального коллектива участвовать в управлении делами государства, реализуемое преимущественно в форме представительной демократии. Общественные советы, формируемые в муниципальном образовании, — форма непрямой демократии, при которой право участия предоставлено юридически конструируемой «копии» территориального коллектива. Природа этой формы общественного участия определяется основной функцией — общественным консультированием органов местного самоуправления. Общественные советы способствуют реализации территориальным коллективом его права участия в управлении делами государства. Но для жителей муниципального образования и их объединений, которых также можно рассматривать как субъектов *status activus*, общественные советы — форма участия в осуществлении местного самоуправления (т. е. в управлении делами муниципального образования).

ТОС в его российском варианте — это право локального (соседского) сообщества участвовать в управлении делами муниципального образования, реализуемое в форме, близкой к партиципаторной демократии, или в форме гражданского лоббизма. Ответственные советы и ТОС реализуют гибридные формы социальной власти. В первом случае можно говорить о сочетании признаков общественной и публичной власти, во втором — о сочетании частно-корпоративной, общественной и публичной власти при преобладании признаков первой. В этой связи представляется логичным исключение ТОС из перечня видов общественных организаций.

Основными юридическими признаками, характеризующими национальную модель ТОС в России, можно считать признание субъектом права участия локальное (соседское) сообщество; участие ТОС в осуществлении местного самоуправления в формах гражданского лоббизма и формах, близких к партиципаторной демократии; обусловленное этим наличие у ТОС публичных прав и отсутствие формально-закрепленных публичных обязанностей; возможность предоставления ТОС статуса юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации, формирование ассоциаций ТОС в субъектах РФ и Общенациональной ассоциации ТОС.

Эффективная реализация российской национальной модели ТОС требует законодательного определения механизма соучастия ТОС в осуществлении отдельных полномочий органов МСУ, в т. ч. соучастия в разработке и реализации документов стратегического планирования, если объектом такого планирования выступают муниципальные образования либо развитие местного самоуправления в субъекте РФ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Безвиконная Е. В. 2017. Муниципальная власть как фактор социально-политического взаимодействия с территориальным общественным самоуправлением (на материалах практик городских округов) // Вестник Омского университета. Сер. Исторические науки. № 3. С. 435–444.
- Белоусов А. Б., Дидикин А. Б., Доманов О. А. и др. 2008. Интеллектуальные трансформации. Новые теоретические парадигмы / Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург: Уральское отделение РАН. 329 с.
- В единстве сила и результат // Carelinформ. 2021. 6 декабря. URL: <https://krl.ranepa.ru/news/ТОС2021-1.0-print.pdf> (дата обращения 11.05.2022).
- Васюткин Н. Е. 2022. Гражданское лобби: политико-правовой аспект // Современное развитие регионов России: политические, социальные и экономические аспекты: Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию со дня рождения профессора Э. Д. Дагбаева, Улан-Удэ, 9 ноября 2021 г. Улан-Удэ: Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова. С. 46–50. <https://doi.org/10.18101/978-5-9793-1682-6-46-50>
- Еллинек Г. 1913. Система субъективных публичных прав / пер. со 2-го нем. изд. под ред. прив.-доц. Моск. ун-та А. А. Рождественского. Санкт-Петербург; Москва: Освобождение. Вып. 1. 26 с
- Жадобина Н. Н., Куприянова Е. В., Филиппова Н. А. 2019. Участие граждан в осуществлении публичной власти. Сургут: Издательский центр СурГУ. 80 с.

- Заливанский Б. В., Самохвалова Е. В. 2017. Территориальное общественное самоуправление как институт взаимодействия муниципальной власти и населения // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. № 24 (273). С. 36–46.
- Кожевников О. А., Остапович И. Ю., Нечкин А. В. 2020. Современное состояние институтов прямой демократии в России: понятие, классификация и перспективы развития // Вестник Томского государственного университета. № 456. С. 225–233. <https://doi.org/10.17223/15617793/456/27>
- Кокотова М. А. 2020. Определение состава участников территориального общественного самоуправления в России и советов граждан, советов кварталов во Франции // Российское право: образование, практика, наука. № 5. С. 58–66.
- Кокошкин Ф. Ф. 2004. Лекции по общему государственному праву. М.: Гарант, 312 с.
- Кокошкин Ф. Ф. 2014. Областная автономия и единство России. Санкт-Петербург: Лань, 14 с. URL: <https://e.lanbook.com/book/50384> (дата обращения: 24.05.2023).
- Конституция Республики Беларусь // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения 27.05.2023).
- Конституция Республики Польши. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf> (дата обращения 27.08.2022).
- Конституция Чешской Республики. URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (дата обращения 27.08.2022).
- Куневич Г. Г. 2012. Территориальное общественное самоуправление в Беларуси. Минск: Право и экономика. 108 с.
- Ларичев А. А. 2016. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие граждан в его осуществлении: опыт Канады // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 5. С. 14–20.
- Лучшие практики территориального общественного самоуправления в Смоленской области в 2018–2020 годах. URL: <https://dvp.admin-smolensk.ru/files/198/luchshie-praktiki-territorialnogo-obschestvennogo-samoupravleniya-smolenskoj-oblasti-2018-2020.pdf> (дата обращения 11.05.2022).
- Маркварт Э. 2011. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Том 4. № 2. С. 25–36.
- Марков П. Н. 2013. Система территориального общественного самоуправления в европейских странах // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. № 4 (130). С. 212–221.
- Нарутто С. В. (отв. ред.). 2023. Планирование развития современного городского пространства: проблемы и тенденции: монография. М.: РГ Пресс. 296 с.
- Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публично власти: законопроект № 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения 25.10.2022).

- О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон от 4 января 2010 г. № 108-З. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (дата обращения 19.11.2022).
- О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
- Паньшева С. А., Рябинина Е. И. 2015. Опыт осуществления территориального общественного самоуправления в зарубежных // Вестник Нижегородского института управления. № 1 (34). С. 19–21.
- Пшенко О. Ю. 2014. Формы местного самоуправления в зарубежных странах (на примере республики Казахстан) // Историческая и социально-образовательная мысль. Том 6. № 5. С. 191–194.
- Раздьяконова Е. В. 2011. Институционализация ТОС в системе местного самоуправления // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. Том 7. № 1. С. 177–180.
- Руденко В. Н. 2007. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное Конституционное Обозрение. № 4 (61). С. 116–124.
- Стратегическое планирование на муниципальном уровне: эффективные практики, проблемы и пути их решения: выступления участников круглого стола // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2.
- Федотов С. А. 2019. Зарубежный опыт организации деятельности органов территориального общественного самоуправления // Актуальные вопросы права, экономики и управления. С. 367–369.
- Филиппова Н. А. 2009. Публичное представительство интересов как республиканский принцип: теория гражданского участия в осуществлении государственной власти Г. Елинека // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. № 9. С. 481–500.
- Филиппова Н. А. 2011. Территориальный коллектив как субъект конституционного права // Конституционное и муниципальное право. № 6. С. 10–14.
- Филиппова Н. А. 2015. Территориальное общественное самоуправление: полномочия или гражданские инициативы? // Вестник Сургутского государственного университета. № 1 (7). С. 96–100.
- Филиппова Н. А. 2017. Консультативные формы гражданского участия в осуществлении государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Сургутского государственного университета. № 1. С. 102–108.
- Филиппова Н. А. 2019. Инициативное бюджетирование как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: региональные стратегии // Вестник Сургутского государственного университета. № 2 (24). С. 102–109.
- Чеботарев Г. Н. 2019. Роль общественных палат в согласовании общественно значимых интересов граждан, некоммерческих организаций, органов публичной власти // Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства: материалы Международной науч.-практ. конф., г. Тюмень, 19–20 октября 2018 г. Тюмень: ТюмГУ-Press. 336 с.
- Черкасов А. И. 2018. Прямая и партисипационная демократия как средство волеизъявления населения в процесс принятия решений на местном уровне // Труды Института государства и права РАН. Том 3. № 2. С. 190–215.

- Чернова Э. Р. 2018. Институт территориального общественного самоуправления в России и за рубежом // Актуальные вопросы местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник научных статей по итогам I Всероссийской научно-практической конференции, посвященной Дню местного самоуправления, Стерлитамак, 26–27 апреля 2018 г. / отв. ред. Р. М. Усманова. Стерлитамак: Стерлитамакский филиал Башкирского государственного университета. С. 178–183.
- Четвернин В. А. 2009. Либертарно-юридическая интерпретация прав человека // Философия права в России: история и современность. Материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В. С. Нерсесянца. М.: Норма. С. 173–189.
- Чиркин В. Е. 2009. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. № 7 (151). С. 3–13.
- Шейна И. Н. 2020. Содержание понятия «территориального общественного самоуправления: исторические аспекты // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. № 3. С. 18–22.
- French D., Laver M. 2009. Participation Bias, Durable Opinion Shifts and Sabotage through Withdrawal in Citizens' Juries // *Political Studies*. Vol. 57. No. 2. Pp. 422–450. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00785.x>
- Pospisil P., Lebedzik M. 2017. Some of the theoretical basic of local self-government in the Czech Republic // *Law and Economics Review*. № 8 (1). С. 31–46. <http://doi.org/10.1515/danb-2017-0003>
- Türkmenistanyň Konstitusiyasy // Türkmenistanyň Mejlisiniň Maglumatlary. 2016 ý. № 3 131-nji madda.
- What Is a Community Council? // Clackmannanshire Council. URL <https://www.clacks.gov.uk/document/5583.pdf> (дата обращения: 31.08.2022).

References

- Bezvikonnaya, E. V. (2017). power as a factor of socio-political interaction with territorial public self-government (on the materials of practices of urban districts). *Vestnik Omskogo universiteta. Ser. Istoricheskie nauki*, (3), 435–444. [In Russian]
- Belousov, A. B., Didikin, A. B., & Domanov, O. A. et al. (2008). *Intellectual Transformations. New Theoretical Paradigms*. Ekaterinburg: Ural Branch of Russian Academy of Sciences. [In Russian]
- Carelinform. (2021). *In the Unity of Power and Result*. December 6. Retrieved May 11, 2022 from <https://krl.ranepa.ru/news/TOS2021-1.0-print.pdf> [In Russian]
- Vasjutkin, N. E. (2022). Civil lobby: political and legal aspect. *Proceedings of the All-Russian Research Conference on the 60th Anniversary of E. D. DAgbaev "Sovremennoe razvitie regionov Rossii: politicheskie, social'nye i jekonomicheskie aspekty"*, Russia, 46–50. <https://doi.org/10.18101/978-5-9793-1682-6-46-50> [In Russian]
- Jellinek, G. (1913). *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (A. A. Rozhdestvenskiy, Trans.; 2nd ed., Vol. 1). Osvobozhdenie. [In Russian]
- Zhadobina, N. N., Kupriyanova, E. V., & Filippova, N. A. (2019). *Participation of Citizens in the Implementation of Public Authority*. Izdatelskiy tsentr SurGU. [In Russian]
- Zalivansky, B. V., & Samokhvalova, E. B. (2017). Territorial Self-Government as an Institution of Interaction between Municipal Power and Population. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Filosofija. Sociologija. Pravo*, (24), 36–46. [In Russian]

- Kozhevnikov, O. A., Ostapovich, I. Yu., & Nechkin, A. V. 2020. The Current State of Direct Democracy Institutions in Russia: The Concept, Classification, and Development Prospects. *Tomsk State University Journal*, (456), 225–233. <https://doi.org/10.17223/15617793/456/27> [In Russian]
- Kokotova, M. A. (2020). Determination of participants of territorial public self-government in Russia and councils of citizens, councils of neighborhoods in France. *Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, (5), 58–66. [In Russian]
- Kokoshkin, F. F. (2004). *Lectures on the General State Law*. Garant. [In Russian]
- Kokoshkin, F. F. (2014). *Autonomy Field and the Unity of Russia*. Lan. Retrieved May 24, 2023 from <https://e.lanbook.com/book/50384> [In Russian]
- Constitution of the Republic of Belarus. Retrieved May 27, 2023 from <https://pravo.by/pravo-vaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> [In Russian]
- The Constitution of the Republic of Poland. Retrieved August 27, 2022 from <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf> [In Russian]
- The Constitution of the Czech Republic. Retrieved August 27, 2022 from <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> [In Russian]
- Kunevich, G. G. (2012). *Territorial Self-Government in Belarus*. Pravo i ekonomika. [In Russian]
- Larichev, A. A. (2016). Forms of direct implementation by the population of local self-government and citizen participation in its implementation: the Canadian experience. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, (5), 14–20. [In Russian]
- Smolensk Oblast Department of Internal Policy. (n.d.). Best practices of territorial public self-government in Smolensk Oblast in 2018-2020. Retrieved May 11, 2022. <https://dvp.admin-smolensk.ru/files/198/luchshie-praktiki-territorialnogo-obschestvennogo-samoupravleniya-smolenskoj-oblasti-2018-2020.pdf> [In Russian]
- Markwart, E. (2011). The organization of the local government in germany and adapting the German experience to the Russian reality. *Kontury globalnykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo*, 4(2), 25–36. [In Russian]
- Markov, P. N. (2013). The system of territorial self-government in European countries. *Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedenie: filosofija, istorija, sociologija, jurisprudencija, politologija, kul'turologija*, (4), 212–221. [In Russian]
- Narutto, S. V. (Ed.). 2023. *Planning the Development of Modern Urban Space: Problems and Trends*. RG Press. [In Russian]
- On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR, USSR, No. 1417-I (1990). *Vedomosti SND SSSR i VS SSSR*, (16), art. 267. [In Russian]
- On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Unified System of Public Power, Russia, No. 40361-8 (n.d.). Retrieved Jun. 21, 2023 from <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> [In Russian]
- On local governance and self-governance in the Republic of Belarus, Belarus, No. 108-Z (2010). Retrieved Jun. 21, 2023 from <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> [In Russian]
- On Strategic Planning in the Russian Federation, RF, No. 172-FZ (2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF*, (26), part I, art. 3378. [In Russian]
- Panysheva, S. A., & Ryabinina, E. I. (2015). Experience of territorial self-government in foreign countries. *Vestnik Nizhegorodskogo instituta upravlenija*, (1), 19–21. [In Russian]

- Pshenko, O. Yu. (2014). Forms of local self-government in foreign countries (the case of the Republic of Kazakhstan). *Istoricheskaja i social'no-obrazovatel'naja mysl*, 6(5), 191–194. [In Russian]
- Razdyakonova, E. V. (2011). Institutionalization of TSG in the system of local self-government. *Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo*, 7(1), 177–180. [In Russian]
- Rudenko, V. N. (2007). Advisory public councils in the system of deliberative democracy. *Sravnitel'noe Konstitucionnoe Obozrenie*, (4), 116–124. [In Russian]
- RF Federal Assembly Federation Council. (n.d.). Strategic planning at the municipal level: effective practices, problems and solutions: speeches of participants of the round table. *Municipal'noe imushhestvo: jekonomika, pravo, upravlenie*, (2). [In Russian]
- Fedotov, S. A. (2019). Foreign experience in organizing the activities of territorial public self-government. *Aktual'nye voprosy prava, jekonomiki i upravlenija*, 367–369. [In Russian]
- Filippova, N. A. (2009). Public representation of interests as a republican principle: G. Jellinek's theory of civil participation in the implementation of state power. *Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdelenija Rossijskoj akademii nauk*, (9), 481–500. [In Russian]
- Filippova, N. A. (2011). Territorial collective as a subject of constitutional law. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, (6), 10–14. [In Russian]
- Filippova, N. A. (2015). Territorial public self-government: powers or civil initiatives? *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta*, (1), 96–100. [In Russian]
- Filippova, N. A. (2017). Consultative forms of civil participation in the implementation of state power of the subjects of the Russian Federation. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta*, (1), 102–108. [In Russian]
- Filippova, N. A. (2019). Initiative budgeting as a form of public participation in the implementation of local government: regional strategies. *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta*, (2), 102–109. [In Russian]
- Chebotarev, G. N. (2019). The role of public chambers in the coordination of socially significant interests of citizens, non-profit organizations, public authorities. *Proceedings of the International Research Conference "Konstitucionalizacija obshhestvennogo uchastija grazhdan v upravlenii delami gosudarstva," Russia*. [In Russian]
- Cherkasov, A. I. (2018). Direct and participatory democracy as a means of dragging the population into the decision-making process at the local level. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*, 3(2), 190–215. [In Russian]
- Chernova, E. R. (2018). Institute of territorial public self-government in Russia and abroad. *Proceedings of the 1st All-Russian scientific-practical conference dedicated to the Day of local self-government "Aktual'nye voprosy mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii, Russia* (R. M. Usmanova, Ed.; pp. 178–183). [In Russian]
- Chetvernin, V. A. (2009). Libertarian-legal interpretation of human rights. *Proceedings of the 3rd Philosophical-Legal Readings in Memory of the Academician V. S. Nersesyants "Filosofija prava v Rossii: istorija i sovremennost'"* (pp. 173–189). [In Russian]
- Chirkin, V. E. (2009). Public power in the modern society. *Zhurnal rossijskogo prava*, (7), 3–13. [In Russian]
- Sheina, I. N. (2020). The content of the concept of "territorial self-government": historical aspects. *Vestnik Voronezhskogo instituta jekonomiki i social'nogo upravlenija*, (3), 18–22. [In Russian]

French, D., & Laver, M. (2009). Participation Bias, Durable Opinion Shifts and Sabotage through Withdrawal in Citizens' Juries. *Political Studies*, 57(2), 422–450. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00785.x>

Pospíšil, P., & Lebieczik, M. (2017). Some of the theoretical basic of local self-government in the Czech Republic. *Law and Economics Review*, (8), 31–46. <http://doi.org/10.1515/danb-2017-0003>

Türkmenistanyň Konstitusiyasy. Türkmenistanyň Mejlisiniň Maglumatlary. 2016 ý. No. 3 131-nji madda.

Clackmannanshire Council. (n.d.). *What Is a Community Council?* Retrieved August 31, 2022 from <https://www.clacks.gov.uk/document/5583.pdf>

Информация об авторе

Ирина Вячеславовна Гордеева, министр юстиции Кировской области, Министерство юстиции Кировской области, Киров, Россия
gordeeva_iv@edu.surgu.ru

Information about the author

Irina V. Gordeeva, Minister of Justice of the Kirov Region, Ministry of Justice of the Kirov Region, Kirov, Russia
gordeeva_iv@edu.surgu.ru