

М.А. МУХИН, ассистент кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: cseed@mail.ru

А.М. ПАХОМОВА, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующий Региональным центром подготовки специалистов для системы государственных закупок
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: rcgperm@gmail.com

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ

В статье рассматриваются проблемы правоприменения в отношении территориального общественного самоуправления. Представлены основные теоретические подходы к определению сущности территориального общественного самоуправления, практический подход. Рассматривается практика осуществления территориального общественного самоуправления без регистрации юридического лица. Раскрываются положительные и негативные эффекты поправок в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 01 сентября 2014 года, изменившие организационно-правовую форму территориального общественного самоуправления. Внесенные поправки определяются как негативно влияющие на институт территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. Делается вывод о необходимости изменения нормативно-правового регулирования территориального общественного самоуправления, возможном принятии специализированного Федерального закона о территориальном общественном самоуправлении.

***Ключевые слова:** местное самоуправление; территориальное общественное самоуправление; самоорганизация граждан; непосредственная демократия; общественные организации*

Повышение интереса органов государственной власти и местного самоуправления к институтам гражданского общества, развитию и всесторонней поддержке организаций третьего сектора, а главное – остающийся нерешенным вопрос о взаимодействии власти и общества актуализируют проблематику гражданской самоорганизации на местном уровне, ярким примером которой является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

Решение вопросов местного значения при помощи активного населения является необходимым для развития государства и общества процессом. Включение населения в процессы осуществления местного самоуправления тесно связано с вопросами

муниципального управления. На местном уровне связь между населением и органами местного самоуправления должна быть наиболее прозрачной и доступной для полной активизации всех субъектов взаимодействия с целью повышения качества жизни на определенной территории.

Проводимая реформа местного самоуправления выстроила основу для воспитания и развития гражданской активности населения. Происходит переход от субъект-объектных к субъект-субъектным отношениям, в результате чего горожане становятся соучастниками процесса управления. Таким образом, повышается уровень вовлеченности населения в процесс муниципального управления, а отношение к деятельности органов местного самоуправления переосмысливается, следовательно, изучение институтов самоорганизации населения и процессов, происходящих с ними, представляется актуальным.

Помимо поэтапных изменений местного самоуправления систематически проводятся реформы других сфер жизнедеятельности человека и государства. Так, поправки, внесенные в главу 4 части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, изменили подход к определению организационно-правовых форм организаций, в том числе ТОС. Настоящее исследование проведено с целью определения положительных и негативных последствий изменения законодательства.

Сегодня федеральное законодательство устанавливает одиннадцать форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении [11]. Эти формы можно разделить на группы: одномоментные и системные.

К группе одномоментных можно отнести муниципальные выборы, местные референдумы, дополнительные голосования, сходы граждан, правотворческую инициативу граждан, обращения граждан, опрос граждан, конференцию граждан.

В группу системных можно выделить только ТОС. Системность этой формы непосредственного осуществления местного самоуправления заключается в создании и функционировании организации, имеющей определенную уставом или решением собрания (учредительной конференцией) граждан структуру. Следуя вышесказанному, мы можем говорить о значимости этого института непосредственной демократии.

Существуют разные подходы к определению сущности ТОС. Нормативно-правовой подход определен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законодателем определено, что «ТОС – это добровольное объединение граждан на определенной территории с целью решения вопросов местного значения» [11].

Закрепленные в Конституции Российской Федерации права человека и гражданина определяют территориальное общественное самоуправление как механизм реализации конституционных прав граждан на объединение и проведение собраний по месту жительства с целью защиты общих интересов населения определенной территории.

Изучение научно-исследовательских работ, посвященных институтам местного самоуправления и гражданского общества, позволило определить теоретические подходы к сущности ТОС и разделить их на группы.

Первая группа ученых рассматривает ТОС как механизм реализации субъективного права. В работах Е.В. Раздьяконовой [16], Н.А. Желтуховой [4], Н.А. Соловьевой [18], Е.В. Булаха [3] проводится анализ права на осуществле-

ние ТОС, сущности и механизма его реализации. В основе их анализа лежит проблематика уставной деятельности, правового режима имущества и реализации ТОС в городских округах, коллизии правового регулирования ТОС как субъекта муниципально-правовых отношений.

Вторая группа экспертов посвятила свои труды исследованию роли ТОС в системе народовластия. Выявлены и описаны различные подходы в определении ТОС – как формы непосредственной демократии и как части целостной системы местного самоуправления – в работах таких авторов, как Е.В. Белоусова [2], М. Маточкина [8].

В качестве объединяющего элемента местного сообщества ТОС выделил А.В. Алешкин [1]. Он определил ТОС как результат реализации конституционных прав отдельного гражданина, который повысил активность других граждан. В качестве формы муниципальной демократии ТОС представлено в исследованиях А.А. Сергеева [17].

К третьей группе можно отнести Г.Г. Маркарян [7], которая изучала возможность замены органов местного самоуправления на ТОС в сельских поселениях России, так как представляла ТОС в виде единственной формы прямой демократии, при которой осуществляется непосредственное решение населением вопросов местного значения.

В четвертую группу исследователей можно определить Л.Д. Морозову [9] и Ю.С. Королева [6], которые рассмотрели институт ТОС в качестве неотъемлемого элемента гражданского общества. Они определяли ТОС как некоммерческую организацию, которая закладывает основы развития гражданского самосознания в отдельных территориях муниципального образования, повышает степень активности жителей города в целом.

Пятая группа ученых проводила сравнительно-правовой анализ федерального и регионального законодательства, а также нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, касающихся деятельности ТОС, изучала нарушения норм законодательства о местном самоуправлении в отношении ТОС в виде практики включения ТОС в систему органов местного самоуправления. Так, В.Н. Федотовым [20] и А.В. Федотовым [19] был изучен и описан прецедент правового закрепления ТОС в качестве структурной единицы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Подходя к определению сущности ТОС с практической точки зрения, можно говорить, что ТОС является разновидностью социально ориентированных некоммерческих организаций, главная роль которых заключается в объединении горожан по месту жительства для решения проблем данной территории [8]. В отличие от других социально ориентированных некоммерческих организаций деятельность ТОС более универсальна и охватывает такие социально значимые направления, как организация культурного и спортивного досуга населения, работа с молодежью, пожилыми людьми, консультирование по различным вопросам, благоустройство территории.

В настоящее время ТОС как социально ориентированная организация рассматривается только на практике и не имеет юридического закрепления данного статуса. Данное противоречие может быть решено в ближайшее время, так как в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопро-

ект о внесении изменений в статью 31-1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года №7-ФЗ, дополняющий перечень социально значимых видов деятельности некоммерческих организаций таким направлением, как «развитие территориального общественного самоуправления и поддержка гражданских инициатив» [12]. Указанный законопроект еще раз подтверждает необходимость в создании и поддержке ТОС, заинтересованность органов государственной власти и местного самоуправления в их работе.

С нашей точки зрения, ТОС – единственная системная форма непосредственной демократии, применяемая для решения проблем микро-территории, возникающая по воле населения территории и осуществляемая этим населением. В связи с наличием у ТОС устава, территории, собственной структуры управления (выборный орган и контрольно-ревизионный орган, председатель), бюджета и ресурсной базы можно говорить о ТОС как о квазимunicipалитете.

Очередной этап в реформировании гражданского законодательства изменил подходы к определению организационно-правовых форм юридических лиц, к числу которых относится ТОС. Так, принятие Федерального закона «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ приравнивало ТОС к общественным организациям, что противоречит институциональным основам этой формы осуществления местного самоуправления и виду самоорганизации населения. Но, несмотря на нарушение институциональных основ, можно выделить положительные и отрицательные эффекты данной новеллы законодательства.

Эффекты ФЗ № 99 от 05.05.2014 года для ТОС	
<i>Положительные</i>	<i>Отрицательные</i>
Официальное закрепление статуса участника деятельности ТОС (член общественной организации ТОС)	Разногласия ФЗ № 131 и ГК РФ в вопросе регистрации ТОС в форме юридического лица
Возможность внедрять критерии оценки деятельности ТОС (для расчета схем и размеров финансирования из муниципальных бюджетов)	Расширение границ деятельности ТОС (противоречие институциональным основам ТОС)
Обязательная регистрация ТОС в форме юридического лица	Повышение возрастного ценза для участников ТОС с 16 до 18 лет

В связи с тем, что общественной организации присуще членство, к положительному эффекту можно отнести решение проблемы отсутствия официального закрепления статуса участника деятельности ТОС. Ранее в ТОС формально определялся статус должностных лиц ТОС, перечень которых определяется Положением о ТОС муниципального образования, уставом ТОС. Остальные участники ТОС имели статус активистов, который носил неформальный характер. Отсутствие официального статуса не давало гражданам возможности влиять на процесс управления текущей работой ТОС, выступать

инициатором собраний и конференций граждан территории, на которой работает ТОС. К примеру, в городе Перми Положением о ТОС закрепляется статус председателя, выборных лиц органа ТОС (не менее 3 человек, не более 17), членов контрольно-ревизионной комиссии ТОС [13].

Вторым положительным эффектом новеллы можно считать возникновение возможности у органов местного самоуправления разрабатывать и применять критерии оценки деятельности ТОС, которые повсеместно внедрены в общественных организациях (привлечение членов общественной организации, сбор членских взносов, участие в мероприятиях и т.д.).

К отрицательным эффектам необходимо отнести возникновение противоречий Гражданского кодекса Российской Федерации Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, нарушению механизмов привлечения бюджетных и иных финансовых средств, необходимых для достижения уставных и институциональных целей ТОС.

Возникновение основания для обязательной регистрации ТОС в форме юридического лица со статусом общественной организации и введению членства на сегодняшний день противоречит закону, определяющему и регулирующему сам институт ТОС. Так, в пункте 5 статьи 27 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что «территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих поселений... Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования». Подобная регистрация осуществляется в рамках предмета ведения муниципального образования и предполагает негосударственную регистрацию устава ТОС, а официальное признание органами местного самоуправления устава территориального общественного самоуправления образования, его границ и занесения этого органа ТОС в утвержденный реестр. В муниципальной практике ТОС проходят негосударственную регистрацию, утверждая уставы в органах местного самоуправления, не регистрируя юридическое лицо. По состоянию на май 2015 года в качестве юридических лиц зарегистрировано 2,2 тысячи ТОС, что составляет почти 10% от их общего числа [5].

Так, в муниципальном округе Измайлово города Москва можно получить муниципальную услугу в виде регистрации устава территориального общественного самоуправления без образования юридического лица, для чего необходимо заполнить запрос о предоставлении этой услуги и сам устав (документы доступны для скачивания) [14].

В городском округе Нарьян-Мар считают, что «регистрировать в Министерстве юстиции территориальное общественное самоуправление или нет – это коллегиальное решение самих жителей». Об этом заявила Председатель Совета городского округа данного муниципального образования О.В. Старостина в рамках встречи с жителями микрорайона Сахалин [15].

С юридической точки зрения в деятельности обоих муниципальных образований нет нарушений законодательства, так как абзац 2 статьи 5 определяющего институт ТОС «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что «территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации», что позволяет не регистрировать ТОС в качестве юридического лица. Таким образом, возникают разногласия законодательства.

При регистрации ТОС в качестве общественной организации, которая является подвидом некоммерческой корпоративной организации, у населения возникает самостоятельность в решении проблемных вопросов территории, возможность привлечения бюджетных и иных финансовых средств на осуществление уставной деятельности. Это подтверждается и материалами формализованных экспертных интервью, и результатами анализа интернет-форумов о ТОС разных муниципальных образования Российской Федерации. Кроме того, некоммерческая организация может участвовать в федеральных, региональных, муниципальных грантах и самостоятельно распоряжаться полученными средствами.

Деятельность ТОС в отличие от деятельности общественной организации осуществляется исключительно в рамках территорий муниципальных образований и в границах, требования к которым четко определены в пунктах 1, 3 и 5 статьи 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Объединение граждан на основе необходимости решения проблем населения, удовлетворения различных запросов жителей отдельной территории, а не членство – основа института ТОС.

Следующее противоречие новеллы и действующего Федерального закона, регулирующего местное самоуправление в РФ, касается возраста граждан, имеющих право принимать участие в деятельности ТОС. Пункт 6 статьи 27 гласит: «Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимает участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста». В свою очередь, в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ определяется минимальный пороговый возраст для учредителей, членов и участников общественных объединений в восемнадцать лет [10].

В результате анализа деятельности ТОС с молодежью в возрасте от 16 до 18 лет были выявлены два основных вида взаимодействия с молодежью: содействие социально-экономической активности и содействие досуговой занятости. Создание трудовых отрядов несовершеннолетних, развитие волон-

терского движения помощи разным категориям граждан – стандартная практика многих муниципальных образований. В этом возрасте социальные пробы и профессиональные практики, которые подростки приобретают в ТОС, становятся неотъемлемой частью карьерной и жизненной траектории. Содействии досуговой занятости молодежи, особенно в каникулярное время, проходит через реализацию культурно-массовых и физкультурно-оздоровительных, спортивных мероприятий, проводимых молодыми активистами ТОС (чаще всего это учащиеся старших классов образовательных организаций, расположенных на территории ТОС).

Повышение минимального порога членства в ТОС до восемнадцати лет дает основания для прогнозирования резкого оттока молодежи от активности по решению социальных проблем на территории. Специфика деятельности (обучение в образовательных организациях и трудовая занятость в местах находящихся вне пределов границ ТОС) молодежи старше восемнадцати лет позволяет говорить об увеличении среднего возраста членов ТОС.

В целом можно сказать, что при переходе в форму общественной организации ТОС потеряет множество сложившихся механизмов для развития, решения уставных целей и свою уникальность в виде системной формы непосредственной демократии. Сейчас ТОС должны подвергнуться реорганизации, что приведет к полной остановке деятельности по решению острых проблем территорий, населения и ставит под вопрос существование данного типа организаций в связи с неготовностью активистов ТОС перестраивать свою деятельность.

Решение сложившихся противоречий наилучшим образом может быть отражено в разработке и принятии Федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении», выделении ТОС как отдельного типа организаций в Гражданском кодексе Российской Федерации. В предлагаемых документах можно будет определить четкие требования к этой форме народовластия, структуре и видам деятельности, основам хозяйствования, закрепить социальную ориентацию и др. В связи с тем, что ТОС имеет свою организационную структуру, схожую со структурой органов местного самоуправления, его можно закрепить в качестве управляющего органа в поселениях с населением менее 100 человек или в поселениях с населением от 100 до 300 человек. Данная новация может позволить повысить качество принимаемых решений, привлечь дополнительное финансирование в рамках конкурсов и грантов поселений без представительного органа местного самоуправления.

Институт ТОС позволяет эффективно решать вопросы местного значения, поскольку в его основе лежит личная заинтересованность граждан в улучшении жизни на локальной территории. Имея личный интерес и сильную внутреннюю мотивацию, жители достигают результатов в решении проблем местного сообщества.

Проведенное исследование позволяет определить поправки в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 1 сентября 2014 года отрицательными, так как кардинальное изменение подхода к определению организационно-правовой сущности ТОС создало правовое поле, в рамках которого разрушается институциональная основа этой формы самоорганизации граждан. ТОС искореняется как вид непосредственной демократии,

переводится в разряд общественных организаций наравне с политическими партиями, профессиональными союзами, общественными движениями, органами общественной самодеятельности. В ближайшее время мы можем потерять значимый для населения, муниципальных образований и России в целом инструмент и механизм решения проблем местного характера.

Сегодняшний подход к определению организационно-правовой формы ТОС требует изменений, основывающихся на глубоком анализе теории и практики этой формы самоорганизации населения.

Список литературы

1. *Алешкин А.В.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

2. *Белюсова Е.В.* Муниципальная власть публично-территориального коллектива как разновидность публичной власти в России // Современные проблемы юрид. науки и образования, пути их решения: материалы междунар. науч.-теорет. Конф., посвященной дню рождения общенационального лидера Гейдара Алиева (10 мая 2011 г.) / Ин-т философии, социологии и права Национальной академии наук Азербайджана. Баку: НАНА, 2011. С. 64-69.

3. *Булах Е.В.* Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления как субъекта муниципально-правовых отношений // Материалы междунар. науч.-практ. конф. / АНО содействия развитию соврем. отечеств. науки. М.: Изд. дом «Науч. обозрение», 2013. С. 29-38.

4. *Желтухова Н.А.* Финансово-экономическая организация территориального общественного самоуправления // Конституц. и муницип. право. 2006. № 5. С. 36-39.

5. *Информационное* агентство REGNUM // Охват ТОС крайне неравномерный – Минюст: выступление зам. министра юстиции РФ Д.В. Аристова на заседании Совета по местному самоуправлению при председателе Гос. думы Федер. собр. РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1928425.html> (дата обращения: 07.06.2015).

6. *Королев Ю.С.* Территориальное общественное самоуправление – элемент гражданского общества // Актуальные проблемы науки конституционного права: совершенствование федеративного устройства России, органов государственной власти и местного самоуправления: Конституционные чтения. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. Вып. 4. С. 159-165.

7. *Маркарян Г.Г.* Территориальное общественное самоуправление // Законность. 2005. № 6.

8. *Маточкина М.* Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации: материалы V межвуз. науч. конф. студ. юрид. вузов и юрид. фак. образоват. учреждений высш. проф. образования Сибири и Дальнего Востока. Омск, 2006. С. 64-67.

9. *Морозова Л.Д.* Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан // Вестник Академии МВД. 2008.

10. *Об общественных объединениях*: Федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ.
11. *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
12. *О внесении изменения в статью 31-1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»* [Электронный ресурс]: законопроект от 10 апр. 2015 г. № 766322-6 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности: офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=766322-6&02> (дата обращения: 16.04.2015).
13. *О территориальном общественном самоуправлении в городе Перми*: положение от 29 янв. 2008 г. №26 // Сб. нормат.-правовых актов и рекомендаций по вопросам организации и деятельности террит. обществ. самоуправлений города Перми.
14. *Официальный интернет-сайт муниципального округа Измайлово города Москвы* [Электронный ресурс]. URL: <http://izmaylovo-vao.ru/tos.html?iid=567> (дата обращения: 16.04.2015).
15. *Совет городского округа «Город Нарьян-Мар»* [Электронный ресурс] // Новости: Что такое ТОС? URL: <http://www.gorsovetnm.ru/news/detail.php?ID=258> (дата обращения: 12.04.2015).
16. *Раздьяконова Е.В.* ТОС: проблемы правового статуса // Науч. тр. РАЮН: в 3 т. М.: Юрист, 2009. Вып. 9, т. 1. С. 547-552.
17. *Сергеев А.А.* Территориальное общественное самоуправление как форма муниципальной демократии // Известия вузов. Правоведение. 2004. № 5. С. 27-34.
18. *Соловьева Н.А.* Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении: понятие и порядок реализации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2008.
19. *Федотов А.В.* Территориальное общественное самоуправление: право и практика: конституционно-правовое исследование / под общ. ред. Ю.И. Скуратова. М.: Компания «Спутник+», 2006. С. 52.
20. *Федотов В.Н.* Стенограмма парламентских слушаний по делам общественных объединений и религиозных организаций на тему «Правовое регулирование территориального общественного самоуправления». М., 2001. Новый Арбат, 19. Большой конференц-зал, 25 мая 2001 г.

Получено 29.04.2015

References

1. Aleshkin, A.V., (2011), "Territorial public self-government in the system of the local self-government", Abstract of the Ph.D. dissertation, Moscow, RU
2. Belousova, E.V., (2011), "Municipal authorities of the public territorial collective as a kind of public authority in Russia", *Sovremennye problemy jurid. nauki i obrazovanija, puti ih reshenija* [Modern problems of law science and education, the ways of their solution], Int. Conf. Proc., Baku, AZ, pp. 64-69.

3. Bulah, E.V., (2013) “Problems of the legal regulation of territorial public self-government as a subject of the municipal law relations”, *Int. Conf. Proc.*, Moscow, RU, pp. 29-38.

4. Zheltuhova, N.A., (2006), “Financial and economic organization of territorial public self-government”, *Konstitucional'noe i municipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], vol. 5, pp. 36-39.

5. News Agency REGNUM, (2015), “The coverage of Territorial public self-government is extremely uneven (the Ministry of justice: speech by Deputy Minister of justice of the Russian Federation Aristova D.V. at the meeting of the Council on the local self-government with head of Government Russian Federation)”, available at: <http://www.regnum.ru/news/polit/1928425.html> (Accessed 7 June 2015).

6. Korolev, Ju.S., (2008), “Territorial public self-government as an element of civil society”, *Aktual'nye problemy nauki konstitucionnogo prava: sovershenstvovanie federativnogo ustrojstva Rossii, organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravlenija* [Actual problems of science of constitutional law: the improvement of Russia's Federal system, state authorities and local self-government], Constitutional reading, vol. 4, Voronezh, RU, pp. 159-165.

7. Markarjan, G.G., (2005), “Territorial public self-government”, *Zakonnost'*, vol. 6.

8. Matochkina, M., (2006), “Territorial public self-government as a form of direct democracy in the local self-government system”, *Rol' prava v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossijskoj Federacii* [The role of law in shaping civil society in the Russian Federation], *Conf. Proc.*, Omsk, RU, pp. 64-67.

9. Morozova, L.D., (2008), “Public initiative groups among the other forms of public activity”, *Vestnik Akademii MVD*.

10. On public associations Feder. Rus law. Federation of May 19, 1995 № 82-FL.

11. On general principles of local Self-Government in the Russian Federation : Feder. Rus law. Federation of October 6, 2003 № 131-FL.

12. On introducing changes in article 31-1 of the Federal law “On noncommercial organizations”, (2015), available at: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=766322-6&02> (Accessed 16 April 2015).

13. On the territorial Self-Government in the city of Perm location on January 29. 2008 № 26 // Coll. normat. legal acts and recommendations for the organization and activities of Terr. public. Self-Government municipal city of Perm.

14. Official website of Izmailovo district of Moscow, (2015), available at: <http://izmaylovo-vao.ru/tos.html?iid=567> (Accessed 16 April 2015).

15. The Council of the urban district “City of Naryan-Mar, (2015), “News: What is Territorial public self-government?”, available at: <http://www.gorsovetnm.ru/news/detail.php?ID=258> (Accessed 12 April 2015).

16. Razdjakonova, E.V., (2009), “Problems of the legal status of the territorial public self-government”, *Science monograph of RAUN in 3 parts*, part 1, vol. 9, Moscow, RU, pp. 547-552.

17. Sergeev, A.A., (2004), “Territorial public self-government as a form of municipal democracy”, *Izvestija vuzov. Pravovedenie*, vol. 5, pp. 27-34.

18. Solov'eva, N.A., (2008), “The concept and implementation of the right of citizens to participate in the territorial public self-government”, Abstract of the Ph.D. dissertation, Tyumen, RU.

19. Fedotov, A.V., (2006), *Territorial'noe obshhestvennoe samoupravlenie: pravo i praktika: konstitucionno-pravovoe issledovanie* [Constitutional research of the law and practice of territorial public self-government], in Skuratov, Ju.I., Kompanija "Sputnik+", Moscow, RU.

20. Fedotov, V.N., (2001), "The legal regulation of the territorial public self-government", *Stenogramma parlamentskih slushanij po delam obshhestvennyh obedinenij i religioznyh organizacij* [Transcript of the parliamentary hearings on Affairs of public associations and religious organizations], Congr., 25 May, Moscow, RU.

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT: INSTITUTIONAL AND LEGAL CONTRADICTIONS

Mikhail A. Mukhin

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: cseed@mail.ru

Larisa M. Pakhomova

The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: rcgperm@gmail.com

The article deals with the issues of law enforcement in territorial Self-Government. The paper covers the main approaches to define the essence of territorial Self-Government. The practice of the territorial Self-Government without registration of a legal entity is considered. The article reveals the positive and negative effects of the amendments to Chapter 4 of the RF Civil Code from September 1, 2014, which changed the legal form of territorial Self-Government. The authors think that the amendments have a negative impact on the institute of territorial public Self-Government in the Russian Federation. They suppose that changes in regulatory territorial Self-Government, adoption of a specialized federal law on territorial Self-Government are needed.

Key words: local government; territorial Self-Government; self-organization of citizens; direct democracy; public organizations

CONTENTS

I. STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORIC AND PRESENTDAY ISSUES

- Cherepanova E.S., Kiryushkina N.S., Marasanova O.V.** Place Marketing: a Retrospective GIS Technology Based Analysis of the Paris World's Fair of 1900 5
- Bazueva E.V.** On the Development Path of the Institutions of Egalitarian Type Gender Power in Russia 16

II. FEDERAL POLICY AND GOVERNMENT

- Krasilnikov D.G., Yakimova M.N.** Project Management Deformation Factors in State Government Bodies (exemplified by state policy implementation in modern Russia) 36

III. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Sinitza A.L.** The State Socioeconomic Policy's Information Support Revisited The 49
- Solovieva T.S., Popov A.V.** Social Innovations in Employment: Region's Experience 65

IV. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT

- Redkina A.Yu.** Practices of Economic Concentration Deals Correction in Russian Antimonopoly Regulation 85
- Novichkov N.V.** Tourism Economy of Region: the Main Features and Trends 105
- Pytkin A.N., Urasova A.A.** The Specificity of the Chemical Industry in Perm Krai in Times of Economic Sanctions and the WTO 121
- Rozhkov Ye.V.** Efficiency of State Enterprises Privatization in Perm Krai 139

V. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES	
Tatarkin A.I., Novikova K.A. Program Project Management of Territory Potential as a Need of Its System Development	151
Mukhin M.A., Pakhomova L.M. Territorial Self-Government: Institutional and Legal Contradictions	168
RULES FOR AUTHORS	181