



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИУРР
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**ЦЕНТР МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА



Выпуск 6

ТОС: ОТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОСНОВ К ПРАКТИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Москва
2021

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА

Выпуск 6

**ТОС: ОТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОСНОВ
К ПРАКТИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ**

Москва
2021

УДК 342.25
ББК 67.401
Т62

Серия основана в 2020 году

Составители выпуска:
К.А. Иванова, Е.В. Луценко

Редакционный совет серии:
К.А. Иванова, И.Е. Кабанова, Г.В. Миронова

Т62 ТОС: от законодательных основ к практике реализации / ИУРР
РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К.А. Иванова]. — М. : Изд-во «Перспектив», 2021. — 104 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 6).

ISBN 978-5-98597-479-9

Центром местного самоуправления ИУРР в серии «Муниципальная библиотека» подготовлен шестой выпуск — «Территориальное общественное самоуправление: от законодательных основ к практике реализации».

Новый выпуск посвящен вопросам организации и деятельности ТОС как инструмента реализации инициативы граждан, вовлечения населения в осуществление местного самоуправления, содействующий развитию хозяйственной сферы решения местных вопросов. Детально рассмотрена правовая природа и сущность общественного самоуправления, история его развития и принципы существования. Авторами выпуска раскрыты отличия института ТОС от иных объединений граждан. Внимание уделено структуре и органам рассматриваемого института. Представлена пошаговая инструкция по созданию территориального общественного самоуправления. Не обошли стороной разработчики выпуска и финансовые аспекты деятельности ТОС. Также в выпуске отмечены существующие проблемы реализации деятельности ТОС и направления его развития в видимой перспективе. Отдельная работа произведена над судебными кейсами, которые отражают практическую проблематику, связанную с созданием и функционированием ТОС.

УДК 342.25
ББК 67.401

ISBN 978-5-98597-479-9

ОГЛАВЛЕНИЕ

ТОС: предпосылки, статус, функции	5
Какие можно выделить принципы существования ТОС?.....	7
Законодательная база. Как осуществляется правовое регулирование ТОС?	8
Чьи интересы представляют органы ТОС?	12
На какой территории может осуществляться ТОС? Как происходит установление границ ТОС?.....	13
В какой форме следует закрепить территорию, на которой будет осуществляться деятельность ТОС? Выделить ли эту территорию в кадастре или закрепить постановлением главы поселения?	15
Каким образом осуществляется деятельность ТОС?	15
В чем отличия ТОС от общественного объединения?	16
Различия между ТОС и ТСЖ. Их взаимодействие и возможность «сосуществования» на одной территории	20
Какие существуют формы осуществления ТОС?	22
Как избираются органы ТОС?	25
Собрание граждан	25
Конференция граждан	26
Возможна ли передача отдельных полномочий органов местного самоуправления органам ТОС?	28
Финансирование ТОС	29
Что означает многоуровневая модель ТОС? Возможно ли создание на одной территории нескольких ТОС?.....	30
Является ли ТОС юридическим лицом?.....	31
Этапы создания ТОС	34
В чем состоит роль учредителей после проведения собрания по организации территориального общественного самоуправления?	36
Какие существуют полномочия собраний, конференций ТОС?	38

Что входит в круг вопросов органов ТОС?	40
Что обязательно должно быть закреплено в Уставе ТОС?	42
Можно ли считать ТОС социально-ориентированной НКО?	43
Может ли ТОС осуществлять свою деятельность без образования юридического лица?	44
Пошаговая инструкция по созданию ТОС	45
Имеются ли юридические препятствия для совмещения должности председателя представительного органа муниципального образования с его деятельностью в качестве председателя ТОС, не зарегистрированного в статусе юридического лица? Нет ли здесь нарушения норм статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»?.....	49
Возможно ли заключение срочного трудового договора между органами местного самоуправления и председателями ТОС и оплата их труда за счет средств местных бюджетов?.....	53
Какие существуют проблемы реализации деятельности ТОС?	54
Какие можно выделить перспективы развития ТОС?	56
Можно ли совмещать деятельность судьи в рамках работы ТОС?	58
Может ли участие в работе ТОС расцениваться как политическая деятельность?	61
Как связано ТОС и инициативное бюджетирование?	62
Как поддержать социально-ориентированные НКО посредством взаимодействия с органами ТОС и ФМС?	65
Какова процедура государственной регистрации ТОС?	67
В какой форме может быть зарегистрирован ТОС?	68
Как может быть оценена деятельность ТОС, характеризующая их вклад в социально-экономическое развитие?	71
На чем основывается понятие кадрового резерва ТОС?.....	73
Как реализуется право на объединение в ТОС?.....	74
Как связаны ТОС и социальная инженерия?.....	75
Какие есть модели ТОС?.....	77
Судебный кейс	79

ТОС: предпосылки, статус, функции

Организации территориального общественного самоуправления действуют на основании Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии со ст. 27 указанного Федерального закона под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Исходя из указанного определения можно отметить, что территориальное общественное самоуправление осуществляется на части территории муниципального образования. Важно обратить внимание на то, что организация ТОС на той или иной территории не является обязательной (в отличие от местного самоуправления), при этом органы ТОС не являются органами местного самоуправления, и передача им полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления, федеральным законом не предусматривается.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной территории.

ТОС как форма организации наиболее близка к населению и имеет несколько особенностей, среди них наиболее важными являются:

— Во-первых, создание территориального общественного самоуправления возможно только на той территории, где присутствует инициатива граждан. Это прежде всего говорит о том, что для создания

необходимо наличие определённой инициативной группы граждан, которые готовы к решению вопросов местного значения.

— Во-вторых, ТОС отличается многоуровневостью. Его создание возможно в подъезде многоквартирного дома, в многоквартирном доме, в группе домов, в жилом микрорайоне, в сельском населённом пункте, не являющимся поселением и на иных частях территории проживания граждан. Это создает предпосылку создания ТОС как на небольших территориях, где концентрация активных граждан невелика, так и на крупных.

— В-третьих, ТОС может иметь статус юридического лица. ТОС, становясь юридически зарегистрированным объединением, приобретает некоторые преимущества, из которых наиболее важными являются:

- возможность осуществления своей деятельности без посредников;
- большая самостоятельность в решении вопросов местного значения;
- высокая вероятность привлечения бюджетных и иных финансовых средств для осуществления задуманных проектов за счет участия в различных грантах.

Иными словами, статус юридического лица для ТОС очень актуален, так как это самостоятельная организация и для ведения дел просто необходима регистрация в соответствующем государственном органе. Надо отметить, что количественный рост территориального общественного самоуправления свидетельствует о значительном качественном увеличении уровня отношений между обществом и местным самоуправлением. Из вышесказанного становится ясно, что создание ТОС благоприятно как для местных органов, так и для населения. Однако нельзя говорить о максимально эффективной деятельности органов ТОС пока не будет накоплен необходимый уровень знаний и опыта, для функционирования территориального общественного самоуправления как одной из составляющих гражданского общества.

ТОС не регулирует общественные отношения, не издает властных предписаний, не осуществляет деятельность вместо органов МСУ и по их поручению, а лишь самостоятельно и под свою ответственность, по желанию населения, реализует свои инициативы в вопросах местного значения (например, занимается с детьми в деревне, или озеленяет свой микрорайон, или дежурит по маршруту детей

в школу в темное время суток и т. п.). То есть ТОС не является властью, его решения необязательны для граждан, организаций, органов местного самоуправления, органов государственной власти. Но ТОС — это и не предпринимательская структура. Все, что оно делает, направлено на обеспечение благоприятных условий жизни тех, кто живет в поселении.

Обращаем внимание, что органы ТОС не входят в систему органов местного самоуправления и, следовательно, не являются органами, через которые осуществляется власть народа. При этом ТОС — это легальный механизм вовлечения граждан в решение публичных дел по месту своего проживания. Не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, ТОС тем не менее признается одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, на этом уровне не требуются инструменты публично-властного воздействия и полномочия по изданию правовых актов, а достаточно механизмов самоорганизации населения. Определение оптимальных путей решения локальных проблем населения и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств должны составлять основное содержание ТОС.

Какие можно выделить принципы существования ТОС?

Основными принципами осуществления территориального общественного самоуправления являются принципы самостоятельности и ответственности жителей и органов территориального общественного самоуправления.

Принцип самостоятельности означает самостоятельное определение жителями системы и структуры органов территориального общественного самоуправления, свободу действий при осуществлении собственных инициатив по вопросам местного значения, а также финансово-экономическую самостоятельность органов территориального общественного самоуправления.

Принцип ответственности предполагает возможность наступления неблагоприятных последствий в случаях признания судом решений органов территориального общественного самоуправления противоправными, неосуществления или ненадлежащего осуществления

органами территориального общественного самоуправления своих полномочий и т.п.

Ответственность органов территориального общественного самоуправления может наступить перед жителями, органами местного самоуправления и органами государственной власти, юридическими лицами.

Положение «О территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове», принятое решением Саратовской городской Думы от 28 июля 2006 г. № 8-55, к основополагающим началам территориального общественного самоуправления также относит следующие принципы:

- законности;
- гарантии и защиты прав и законных интересов населения;
- широкого участия граждан;
- свободного волеизъявления граждан;
- выборности, подотчетности и подконтрольности органов и выборных лиц территориального общественного самоуправления;
- взаимодействия органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления;
- гласности, выявления и учета общественного мнения;
- партнерства с общественными объединениями, партиями, коммерческими и некоммерческими организациями и т.п.

Законодательная база.

Как осуществляется правовое регулирование ТОС?

Функционирование территориального общественного самоуправления определяется Конституцией РФ, федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальными актами, уставами и решениями общего собрания (конференции) ТОС. В федеральном законе закреплены главные положения, касающиеся правовой, экономической и территориальной деятельности ТОС. Помимо этого, определяются и гарантии их выполнения.

Полноценное правовое закрепление ТОС получило с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Согласно абз. 2 п. 1 ст. 27 указанного Закона порядок организации и осуществления ТОС определялся уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Из этого законоположения следует, что федеральный законодатель возложил правовое регулирование ТОС на субъекты РФ.

С принятием федерального закона № 131-ФЗ ТОС получило прямое федеральное регулирование своей деятельности. Федеральный законодатель вывел ТОС из числа сфер, в которых субъекты РФ вправе осуществлять правовое регулирование. Согласно п. 11 ст. 27 федерального закона № 131-ФЗ порядок организации и осуществления ТОС определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

При этом очевидно, что муниципальные образования не обладают необходимым опытом регламентации деятельности ТОС, а региональный законодатель федеральным законом № 131-ФЗ не включен в перечень соответствующих субъектов правотворчества². Однако по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 г. в г. Кирове, Президент РФ утвердил перечень поручений, в котором в подп. «а» п. 3 рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ до 1 февраля 2018 г. «создать условия для развития ТОС»³. Существует правовой пробел по вопросам создания органами государственной власти субъектов РФ условий для развития ТОС, поскольку в соответствии с положениями федерального закона № 131-ФЗ у них отсутствуют полномочия по правовому регулированию ТОС.

Как отметил Н.С. Бондарь, по буквальному смыслу п. 11 ст. 27 Закона № 131-ФЗ субъекты РФ не вправе регламентировать порядок организации и осуществления ТОС. Тем не менее анализ данного законоположения в системе действующего правового регулирования

¹ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Раздьяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в местном самоуправлении // Юридическая наука и практика. 2009. Т. 5. № 2. С. 67.

³ Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 г., г. Киров // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55571>

местного самоуправления с учетом конституционных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти позволяет утверждать, что оно не исключает возможности установления субъектами РФ дополнительных гарантий права на ТОС, а также регламентации ТОС в случаях, когда это предусмотрено отсылочными нормами устава муниципального образования. Данный вывод основан на правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении от 10 апреля 2002 г. № 92-О⁴, подтверждающей его правомерность.

В соответствии со статьей 27 № 131-ФЗ порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Таким образом, в каждом поселении и городском округе должно быть осуществлено правовое регулирование ТОС в уставе поселения (городского округа), и представительным органом также может быть дополнительно разработано и утверждено положение о ТОС в муниципальном образовании.

Надо отметить, что порядок и гарантии участия населения в осуществлении МСУ (в соответствии со статьей 44 № 131-ФЗ) должны регулироваться уставом муниципального образования, в связи с чем нормативными правовыми актами могут быть урегулированы только отдельные процедурные вопросы, относящиеся к собраниям, конференциям граждан в связи с осуществлением ТОС, указанные в уставе и не связанные с гарантиями участия населения в осуществлении МСУ, в том числе с осуществлением ТОС.

Таким образом, в уставе муниципального образования необходимо закрепить конкретные процедуры, обеспечивающие участие граждан в осуществлении ТОС. При предоставлении какого-либо права гражданину (населению) ему должны корреспондироваться обязанности органов и должностных лиц МСУ, обеспечивающие реализацию этого права. Гарантиями участия населения в осуществлении местного самоуправления являются установление определенных процедур, в том числе сроков проведения мероприятий по инициативе граждан, требований к органам МСУ по их соблюдению и ответственности органов

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 10 апреля 2002 г. № 92-О // ЗАО «Кодекс». URL: docs.cntd.ru

и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих за их несоблюдение; обеспечение информирования населения о выдвинутых гражданами инициативах, о деятельности органов МСУ, в том числе с указанием видов информации, предоставляемой гражданам в обязательном порядке, формы и сроков предоставления; установление обязательности проведения и периодичности отчетов органов, должностных лиц МСУ, депутатов представительного органа муниципального образования перед населением; введение обязательности участия в собраниях, конференциях граждан, приглашенных населением должностных лиц МСУ, депутатов и т. п.

В муниципальных правовых актах особо следует решить вопрос об оказании органами МСУ содействия гражданам в организации территориального общественного самоуправления: выделение средств для проведения собраний граждан по вопросам организации ТОС, выделение помещений для проведения собраний, предоставление возможности использовать печатное средство массовой информации муниципального образования и иные информационные каналы для оповещения граждан о деятельности ТОС, оказание юридической и иной консультативной помощи при организации ТОС и др.

Решениями собраний (конференций) ТОС определяются основные направления деятельности, принимается устав, вносятся в него изменения и дополнения, устанавливается структура органов ТОС, утверждаются смета доходов и расходов, отчет об исполнении сметы, отчеты о деятельности органов ТОС.

В муниципальном образовании целесообразно разработать и утвердить примерный устав ТОС, примерную структуру органов ТОС, примерные формы документов по деятельности ТОС (образцы протоколов собраний или конференций граждан, протоколов заседаний органов ТОС и др.). Данные типовые документы могут быть приложением к положению о ТОС или разрабатываться как самостоятельные методические материалы для населения. Однако необходимо отметить, что эти документы не являются обязательными, а носят лишь рекомендательный характер.

Чьи интересы представляют органы ТОС?

Органы территориального общественного самоуправления представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории. Эта норма тем не менее не может служить основанием для делегирования каких-либо прав граждан помимо их воли органам территориального общественного самоуправления. При издании тех или иных правовых актов органов местного самоуправления может предусматриваться обязательный учет мнения органов территориального общественного самоуправления. В таких случаях органы территориального общественного самоуправления будут рассматриваться как выразители мнения населения соответствующих территорий. Однако указанные органы при этом будут оставаться по своей природе объединениями граждан и не могут приобретать какие-либо черты органов народного представительства. Согласно ч. 2 ст. 30 Конституции РФ никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или к пребыванию в нем. Для органов территориального общественного самоуправления не может быть сделано исключение из этого конституционного правила.

Органы территориального общественного самоуправления могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. Принципиальный момент состоит в том, что эта юридическая формулировка фактически не ограничивает гражданскую правоспособность указанных некоммерческих организаций лишь их участием в решении вопросов местного значения. Гражданский кодекс РФ устанавливает (п. 4 ст. 50), что некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям. Таким образом, специальная (целевая) гражданская правоспособность территориального общественного самоуправления, связанная с реализацией инициатив по вопросам местного значения, должна находить конкретизацию в его уставе.

На какой территории может осуществляться ТОС? Как происходит установление границ ТОС?

Федеральный закон № 131-ФЗ содержит открытый перечень территорий, на которых может осуществляться ТОС. Необходимо только понимать, что территории ТОС — это всегда часть территории поселения.

Население самостоятельно в выборе территории, на которой оно планирует осуществлять ТОС. Все зависит от того, на какой территории жители решили самоорганизоваться. Например, в поселении, состоящем из нескольких населенных пунктов, в одном случае жители решили осуществлять ТОС в селе, в другом — в двух деревнях, в третьем — на одной улице, а в четвертом — в подъезде многоквартирного дома. Граждане имеют право именно так установить территории ТОС. Но вот черту, отделяющую территорию каждого ТОС от иной территории муниципального образования, в том числе один ТОС от другого, утверждает по предложению граждан представительный орган поселения. Это описание должно иметь привязку к конкретным объектам на местности (например, по границе оврага, пруда, ручья, горы, по дороге, по перекрестку, по границе населенного пункта, по красной линии застройки, если она установлена, и т. п.). Указание перечня домов, или улиц, или населенных пунктов, включаемых в территорию ТОС, не может считаться установлением границы действия ТОС.

Поскольку в соответствии с частью 3 статьи 27 территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах территорий проживания граждан различного размера, входящих друг в друга, то естественным является право каждого гражданина быть участником одновременно различных организаций ТОС, имеющих различные цели объединения и в интересах различного территориального круга граждан. Так, вполне вероятно создание ТОС на улице деревни для решения вопросов ее благоустройства или водоснабжения (колодець) и одновременное создание ТОС в деревне в целом для организации досуга или охраны общественного порядка.

При установлении границ каждого ТОС органы МСУ не вправе устанавливать требования о непересечении границ ТОС или о недопустимости создания на одной территории различных ТОС. Важно лишь, чтобы ТОС создавались по решению не менее половины жителей соответствующей территории. В этой части очень важно правильно отрегулировать выбор делегатов на конференцию, если про-

водится конференция, а не собрание. Делегаты должны представлять не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцати лет. Это означает, что представительство должно фиксироваться. Делегат должен представлять заведомо известный круг лиц.

В муниципальных правовых актах (устав поселения, положение об организации ТОС в муниципальном образовании) желательны указать процедуру установления границ, требования к документам (в том числе к форме предложения о границах ТОС, вносимом ТОС в представительный орган), срокам принятия решения. Как минимум, процедура установления границ должна предусматривать:

- вынесение инициативы населения об установлении границ;
- согласование предлагаемых границ с иными ТОС, если территории их деятельности являются сопредельными (при этом не обязательно требовать достижения согласия — достаточно высказывания обоснованного мнения, так как решение по установлению границы с учетом многих факторов принимать будет представительный орган);
- представление документов (заявления) в представительный орган;
- рассмотрение вопроса представительным органом, в том числе поручение администрации поселения разработать проект описания границ ТОС либо провести экспертизу предлагаемых населением решений;
- утверждение решения об установлении границ представительным органом, его подписание и опубликование.

Часто возникает вопрос о том, что должно произойти сначала: принятие решения населением о создании ТОС или установление границ ТОС? Как уже было описано выше, представительный орган утверждает не территорию ТОС, а лишь границы. То есть фактически состав участников определяется населением. «Мы, жители домов 1, 3, 5, 7», или «мы, жители деревни А.», или «мы, жители 5-го микрорайона» решили создать ТОС и провели собрание по учреждению территориального общественного самоуправления. На этом собрании мы предлагаем проект границы нашего ТОС. А вот уже затем границы (черта, проходящая по палисаднику, или по границе дорожного полотна, или по границам застройки и т. п.) утверждаются представительным органом. Состав территории не меняется — это, допустим, дома 1, 3, 5 и 7. Но вот граница, например, пройдет не по забору дома 9, а посередине переулочка, разделяющего дома 7 и 9.

В какой форме следует закрепить территорию, на которой будет осуществляться деятельность ТОС? Выделить ли эту территорию в кадастре или закрепить постановлением главы поселения?

Согласно ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ границы территории, на которой осуществляется ТОС, утверждаются представительным органом муниципального образования по предложению населения, проживающего на данной территории. Согласно ч. 9 ст. 27 территория, на которой осуществляется ТОС, устанавливается уставом ТОС.

На практике территорию, на которой осуществляется ТОС, иногда оформляют в виде схемы с изображением домов и прилегающих к ним территорий, входящих в ТОС. Схему прикладывают к уставу и заявлению в представительный орган муниципального образования.

Каким образом осуществляется деятельность ТОС?

В Федеральном законе № 131-ФЗ определены пределы инициатив граждан — это вопросы местного значения (статья 14 «Вопросы местного значения поселения», статья 16 «Вопросы местного значения городского округа»). Однако это не означает, что территориальное общественное самоуправление должно реализовывать инициативы сразу по всем вопросам местного значения.

Хозяйственная деятельность может осуществляться органами ТОС за счет собственных средств или за счет средств местного бюджета, передаваемых органами местного самоуправления на основе гражданско-правового договора (муниципального контракта) или в виде субсидий организациям, оказывающим муниципальные услуги.

Чтобы осуществлять хозяйственную деятельность по договорам за счет средств иных субъектов, в том числе средств местного бюджета, органы ТОС должны работать в рамках договора, получив предварительно статус юридического лица. Деятельность собственными силами и за счет собственных средств может осуществляться без приобретения статуса юридического лица. Например, деятельность органов ТОС по содержанию жилищного фонда может начаться только после того, как они выиграют конкурс при отборе управляющей

организации, объявленный органом местного самоуправления (в случае, если решение о способе управления домом не приняли сами собственники), или выборе собственниками многоквартирного дома ТОС как управляющей организации и заключении договора на управление с собственниками. При этом такой договор может быть заключен только при наличии государственной регистрации органов ТОС как юридических лиц. Напротив, посадка деревьев или оборудование детских площадок гражданами, участвующими в ТОС, может проводиться без каких-либо договоров и государственной регистрации.

Порядок формирования и использования собственных средств и имущества территориального общественного самоуправления определяется уставом ТОС.

Правовой режим собственных финансовых средств и иного имущества территориального общественного самоуправления зависит от правового статуса ТОС: является оно или нет юридическим лицом. Только юридическое лицо может иметь в собственности имущество. При отсутствии статуса юридического лица все имущество, которым может пользоваться ТОС, не является его собственностью.

Средства из бюджета поселения могут выделяться ТОС только на основании договора на выполнение муниципального заказа в соответствии с уставом муниципального образования и положением о муниципальном заказе, в виде субсидий организациям, оказывающим муниципальные услуги и относящимся к определенным категориям, а также на основании договора на реализацию территориальным общественным самоуправлением мероприятий программ социально-экономического развития муниципального образования и иных целевых программ (например, программ развития гражданского общества, инициатив населения в вопросах местного значения, развития территориального общественного самоуправления).

В чем отличия ТОС от общественного объединения?

С 1 сентября 2014 г. вступили изменения в гражданское законодательство, согласно которым юридические лица могут создаваться только в организационно-правовых формах, установленных гл. 4 Гражданского кодекса РФ. При этом подп. 3 п. 3 ст. 50 ГК РФ закрепил, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организа-

циями, могут создаваться в форме общественных организаций, к числу которых также относятся органы общественной самодеятельности и территориальные общественные органы самоуправления. Но, как отмечает Н.П. Алешкова, многие нормы Федерального закона № 131-ФЗ, Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «Об общественных объединениях», Федерального закона «О некоммерческих организациях» являются не просто конкурирующими, а взаимоисключающими⁵. В частности, это выражается в том, что согласно ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ отношения по территориальному общественному самоуправлению осуществляются посредством собраний или конференций гражданами, достигшими 16 лет. В то время как Федеральный закон «Об общественных объединениях» устанавливает, что членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет. Исключение сделано для молодежных общественных объединений (с 14 лет) и для детских (с 8 лет), но территориальное общественное самоуправление к ним вряд ли может быть отнесено. Данные положения согласовываются с общими положениями п. 2 ст. 26 ГК РФ, не предусматривающими возможность для лиц, достигших возраста 16 лет, быть членами иных организаций, помимо кооперативов. Создание ТОС в форме общественной организации, имеющей членство, неприемлемо также и потому, что отношения членства можно рассматривать как препятствия по осуществлению конституционного права на местное самоуправление всеми гражданами и нарушение принципа свободы вступления в общественные объединения.

Согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» граждане имеют право создавать общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. В то же время ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления, т.е. с предварительного разрешения публичных органов власти. Причем порядок регистрации ТОС вряд ли можно отнести к числу уведомительных. Такой вывод обусловлен правилом, согласно которому является обоснованным отказ в регистрации ТОС в случае, если порядок регистрации ТОС

⁵ Алешкова Н.П. Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6. С. 96.

не предусмотрен в уставе муниципального образования, а нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления, который должен устанавливать подобную процедуру, в муниципальном образовании не принят. Помимо сказанного, Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 27 императивно предписывает вопросы, которые должны регулироваться уставами территориальных общественных самоуправлений, хотя положения ст. 20 Федерального закона «Об общественных объединениях» подобных положений не содержат.

Отличие между общественными объединениями и ТОС можно обнаружить и в разных пространственных областях их деятельности. Согласно ч. 5 ст. 14 Федерального закона «Об общественных объединениях» местное общественное объединение осуществляет свою деятельность в пределах территории органа местного самоуправления. В свою очередь, в ч. ч. 1, 3 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется, что границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения и меньше территории муниципального образования, т.е. территориальной сферы действия соответствующего органа местного самоуправления. При этом создание и деятельность нескольких ТОС в пределах одних и тех же границ (или если их границы пересекаются) не допускается.

Территориальное общественное самоуправление, будучи жестко привязанным к определенной территории поселения, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения, можно сказать, следует судьбе муниципального образования, в пространственных ареалах которого действует. Например, территория упраздненного поселения на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях входит в муниципальный район как межселенная территория (ч. 4 ст. 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ), что в силу законодательных положений исключает возможность дальнейшего осуществления ранее созданного территориального общественного самоуправления в изначальных границах.

Гражданское законодательство относит к высшим руководящим органам общественной организации съезд (конференцию) или общее собрание, а к постоянно действующим руководящим органам — выборный коллегиальный орган (ст. 123.7 ГК РФ, ст. 8 Федерального закона «Об общественных объединениях»). Однако действующий

Федеральный закон № 131-ФЗ собрания и конференции граждан рассматривает как формы территориального общественного самоуправления, а не как его органы управления. Аналогичным образом решается вопрос и в большинстве муниципальных правовых актов, регламентирующих деятельность территориального общественного самоуправления за некоторым исключением (например, города Барнаул и Челябинск). При этом собрания и конференции граждан как самостоятельные формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении могут проводиться на территории ТОС и по вопросам, не связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления. Кроме того, очень часто в системе ТОС выделяются выборные лица, статус которых не известен законодательству об общественных объединениях (старшие по подъезду или дому, сельские старосты).

По общему правилу, установленному ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях», только зарегистрированные в качестве юридических лиц общественные объединения вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Но положения п. 4 ч. 8 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ наделяют органы ТОС правом вносить в органы местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению вне зависимости от того, зарегистрирован соответствующий ТОС в качестве юридического лица или нет.

Определенное отличие общественных объединений от ТОС, зарегистрированных в качестве юридических лиц, имеются в экономических основах их деятельности. Статья 17 Федерального закона «Об общественных объединениях», перечисляя формы государственной поддержки общественных объединений, называет только целевое финансирование общественно полезных программ по их заявкам (государственные гранты), а также заключение различных договоров, в том числе на выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. В то же время согласно ч. 8 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ органы ТОС могут осуществлять отдельные виды хозяйственной деятельности за счет средств граждан и на основании договора на передачу полномочий органов местного самоуправления органам ТОС с использованием средств местного бюджета. В силу того, что органы ТОС могут осуществлять хозяйственную дея-

тельность за счет средств местного бюджета, неудивительным выглядит и тот факт, что зарплата сотрудников органов ТОС также обычно оплачивается за счет муниципальной казны, а в г. Абакан, к примеру, существует практика, согласно которой контракт с руководителями органов ТОС заключает глава города, а на них самих распространяются гарантии и компенсации, установленные для муниципальных служащих, в том числе и в части оплачиваемого основного и дополнительного ежегодного отпуска.

Различия между ТОС и ТСЖ. Их взаимодействие и возможность «сосуществования» на одной территории

Вопрос о совмещении деятельности ТОС и ТСЖ, возможности формирования ТСЖ с учетом уже существующих органов ТОС, включения в органы управления по должности руководителей ТОС и т. п. часто возникает у органов местного самоуправления. Необходимо отметить, что природа этих структур различна.

Территориальное общественное самоуправление и товарищества собственников жилья — существенно отличающиеся друг от друга по своим задачам и правовому статусу некоммерческие организации. Некоммерческие организации обладают специальной гражданской правоспособностью, то есть имеют право заниматься лишь деятельностью, соответствующей предмету и целям, определенным общими требованиями к организациям данных видов и их уставом.

В соответствии с законодательством ТСЖ создается с целью совместного управления собственниками комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме (в группе индивидуальных домов, принадлежащих разным собственникам, не менее чем двум), обеспечения эксплуатации этого комплекса и осуществления прав собственности на общее имущество в многоквартирном доме. Вся деятельность ТСЖ связана с осуществлением прав собственности в жилищной сфере.

Для ТОС предметом деятельности, разрешенным законодательством, являются инициативы граждан в вопросах местного значения (в любых, а не связанных только с жилищной сферой). При этом ТОС не может осуществлять прав собственности ни на имущество муниципального образования, ни на имущество граждан, в том числе и общее.

Предмет и цели деятельности ТСЖ — реализация частных интересов. Предмет и цели деятельности ТОС — общественные и не связаны с правами собственности. Таким образом, предмет и цели деятельности данных организаций существенно различаются.

Отличаются ТОС и ТСЖ и по своим участникам (членам). Членами ТСЖ могут быть только собственники имущества в жилом доме (группе жилых домов) вне зависимости от их места проживания. Возраст собственников не ограничен, за собственников, не достигших полной дееспособности, их права осуществляют законные представители. Наниматели не могут участвовать в ТСЖ и, следовательно, участвовать в принятии решений по вопросам управления домом. Число голосов каждого участника ТСЖ пропорционально его доле в общем имуществе. ТСЖ может быть создано по решению собственников, обладающих более чем половиной голосов от общего числа голосов собственников помещений (это может существенно отличаться от общего числа собственников).

Участниками ТОС являются граждане, проживающие на соответствующей территории. Создание ТОС возможно при представительстве не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетия. Число голосов считается по числу участников. Таким образом, даже в одном многоквартирном доме участники ТСЖ и ТОС могут различаться. Надо также отметить, что никакое участие «по должности» в ТСЖ невозможно (если председатель домкома не собственник имущества в данном доме, он не может быть членом ТСЖ).

ТСЖ и ТОС обладают различными правами во взаимоотношениях с органами МСУ. Для ТОСов законом установлены определенные правовые гарантии, не предусмотренные для ТСЖ. Правда, органы МСУ могут установить также и гарантии для ТСЖ, однако это может привести к различию прав граждан в зависимости от их имущественного положения (права для ТСЖ связаны с обладанием в собственности имуществом — в отличие от ТОС).

Органами ТСЖ по закону являются общее собрание собственников, правление ТСЖ (исполнительный орган из числа собственников) и ревизионная комиссия. Решения органов ТСЖ обязательны для его членов. Кроме того, решением ТСЖ может определяться использование общего имущества собственников, включая земельные участки, в том числе сдача имущества в аренду.

Органы ТОС определяются уставом ТОС (обязательным является общее собрание или конференция). Это может быть и домком, и иные органы. Решения органов ТОС, в том числе общего собрания, обязательны только для самих органов ТОС, но не для участников ТОС. Органы ТОС (даже собрание) не вправе принимать решений об использовании общего имущества многоквартирного дома, включая земельные участки. Это право только собственников.

Исходя из этого, подмена ТОС созданием ТСЖ невозможна, равно как и обратная ситуация. Эти организации действуют, можно сказать, в разных плоскостях.

Надо также отметить, что по новому жилищному законодательству ТОС не может принимать решений об управлении домом (домами). Если решение о способе управления домом не приняли собственники, то органы МСУ проводят конкурс по отбору управляющей организации. При этом если ТОС является юридическим лицом, то может участвовать в конкурсе. Напротив, решением собственников управление домом может быть передано ТСЖ без каких-либо дополнительных процедур.

Впрочем, надо только приветствовать создание различных организаций граждан на территории муниципального образования. Если нет нарушений законодательства, то оснований для конфликтов при деятельности ТОС и ТСЖ на одной территории не будет.

Какие существуют формы осуществления ТОС?

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет две основные формы осуществления территориального общественного самоуправления:

1) непосредственно, т.е. посредством всех форм прямого волеизъявления граждан:

- общие собрания;
- конференции жителей;
- опросы жителей соответствующей территории;
- микрореферендумы и т.п.

2) органы ТОС:

- собрания;
- советы;
- правления;
- председатель ТОС.

Кроме того, в качестве элемента системы территориального общественного самоуправления следует выделить добровольные союзы и органы ТОС.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях либо непосредственно населением, либо населением путем проведения собраний и конференций граждан и через органы ТОС.

В первом случае помимо проведения обязательных собраний (конференций) для принятия решений граждане также сами выполняют необходимые работы для реализации этих решений. Во втором случае для реализации решений собраний избираются органы территориального общественного самоуправления.

Собрания по вопросам осуществления ТОС — это собрания, проводимые территориальным общественным самоуправлением уже после его учреждения. Порядок их проведения должен быть урегулирован в уставе ТОС и не регламентируется органами МСУ. Помимо норм устава ТОС действуют лишь общие нормы, установленные ФЗ-131. Это требования о правомочности собраний (конференций) и об их исключительной компетенции. Исключительная компетенция — это те вопросы, которые могут решаться только собранием (конференцией) и больше никакими иными субъектами: ни органами ТОС, ни отдельными гражданами, ни органами МСУ или государственной власти, ни какими-либо организациями.

В муниципальных правовых актах, регулирующих осуществление территориального общественного самоуправления, не могут содержаться положения, определяющие структуру (состав и распределение компетенции, взаимосвязи) органов ТОС, направления деятельности ТОС, а также регулирование вопросов, которые определяются уставом ТОС.

Создание органов ТОС не является обязательным, поэтому при небольшой численности жителей на территории ТОС вместо органов могут быть избраны уполномоченные выборные лица (старосты, старшие по подъезду или дому и т. п.). Важно понимать, что должные лица ТОС не подчинены органам МСУ, не обязаны выполнять поручения последних, но и не могут получать заработную плату из средств местного бюджета.

Создание органов ТОС обеспечивает появление ответственных за реализацию решения собрания, позволяет более оперативно осуществлять деятельность ТОС, облегчает взаимодействие с органом

МСУ, позволяет наладить учет и хранение имущества и денежных средств ТОС.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории (часть 4 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ). Порядок создания и деятельности этих органов регулируется уставом ТОС. Граждане самостоятельно определяют структуру и наименования этих органов, их численность, срок полномочий.

В структуру органов ТОС могут входить:

- выборный исполнительный орган («совет», «комитет», «правление»);
- контрольный орган («контрольно-ревизионная комиссия», «ревизор»);
- комиссии по отдельным направлениям деятельности.

Образование каждого из этих органов не является обязательным, однако по законам управления обязательно должны быть разделены функции регулирования и исполнения, исполнения и контроля. Поэтому при создании только исполнительного органа контрольные функции должны быть закреплены за общим собранием (конференцией). Если создаются и контрольные, и исполнительные органы, то член исполнительного органа не может входить в состав контрольного органа, и наоборот.

Все органы ТОС подотчетны и подконтрольны собранию (конференции) как высшему органу ТОС. Состав органа ТОС, срок и порядок прекращения полномочий его членов граждане определяют самостоятельно. Полномочия органа территориального общественного самоуправления уточняются в уставе ТОС.

ТОС должны — в собственных интересах — взаимодействовать с муниципальной властью: принимать с правом совещательного голоса участие в рассмотрении органами МСУ вопросов, затрагивающих интересы граждан соответствующей территории; вносить в органы МСУ проекты муниципальных правовых актов. Порядок внесения проектов актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа или должностного лица МСУ, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты, а сами подобные проекты подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами МСУ, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Как избираются органы ТОС?

Органы ТОС избираются жителями, проживающими на соответствующей территории. Выборы органов ТОС могут проводиться следующими способами:

- на учредительных собраниях;
- на конференциях жителей;
- на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Согласно п. 10.8 Положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове» к исключительным полномочиям собрания или конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, в том числе относится избрание исполнительного, контрольно-ревизионного органов территориального общественного самоуправления и председателя исполнительного органа территориального общественного самоуправления в случае, если в соответствии с уставом он избирается на собрании или конференции граждан.

Собрание граждан

Наиболее доступным средством самоорганизации, через которое население муниципального образования выражает свою волю и осуществляет местное самоуправление, является собрание граждан. Собрание граждан — это одна из массовых форм непосредственной демократии, проводимая для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также осуществления территориального общественного самоуправления. Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, которые подлежат обязательному рассмотрению, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрания во взаимоотношения с органами местной власти.

Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 2) определяет собрание как совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективно-

го обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Значение собрания заключается в том, что оно обеспечивает возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с личной активностью и инициативой граждан.

Характерно, что Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24) определял и собрание, и сход как единую форму прямого волеизъявления граждан, а действующий Закон их разделяет. Так, он определяет сход как форму непосредственной демократии обязательного характера, решения которой являются обязательными для всех жителей муниципального образования, а также для органов и должностных лиц местного самоуправления. По замыслу федерального законодателя в отличие от схода собрание граждан представляет собой форму непосредственной демократии рекомендательного характера, т.е. оно позволяет выявить общественное мнение и учесть (или не учесть) его органами и должностными лицами местного самоуправления.

Конференция граждан

Одной из форм участия жителей в осуществлении местного самоуправления является конференция граждан (или собрание делегатов). Это форма непосредственной демократии рекомендательного характера, которая позволяет выявить мнение населения муниципального образования по наиболее актуальным вопросам местного значения. Правовую основу проведения конференций граждан составляют следующие нормативно-правовые акты:

- Конституция РФ (ст. 130 закрепляет возможность осуществления местного самоуправления путем других форм прямого волеизъявления граждан);
- Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 30);
- законы субъектов РФ о местном самоуправлении;
- местные нормативные акты: уставы муниципальных образований, постановления глав муниципальных образований и решения представительных органов местного самоуправления;
- Уставы территориального общественного самоуправления.

Основные принципы проведения конференций граждан также, как и принципы проведения собраний граждан, организации и деятельно-

сти территориального общественного самоуправления, установлены теперь не законами субъектов РФ, а на федеральном уровне, а условия проведения конференций граждан определены муниципальными правовыми актами.

Основное отличие конференции граждан от собрания заключается в том, что в конференции с правом решающего голоса имеют право участвовать не все жители, проживающие на соответствующей территории, а лишь делегаты, избранные на собраниях граждан. Конференция граждан проводится в том случае, когда невозможно провести собрание жителей. Вопрос о необходимости проведения конференции на территории, в пределах которой осуществляется ТОС, главным образом определяется возможностью непосредственного участия всех граждан, проживающих на выделенной территории, в конференции, что зависит от наличия соответствующих помещений, а также от численности жителей.

В местных нормативных актах и нормативных документах органов ТОС должны быть предусмотрены случаи, когда конференция осуществляет полномочия собрания граждан. Например, в соответствии с Положением «О территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове» конференция жителей по вопросам осуществления ТОС проводится в том случае, когда невозможно провести собрание граждан.

Федеральный закон № 131-ФЗ связывает проведение конференций (собраний) граждан не только с образованием ТОС, выборами органов ТОС, принятием правил их деятельности, но и с необходимостью обеспечения открытости деятельности местной власти. В соответствии с положениями комментируемой части конференции (собрания) граждан могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе и на части территории муниципального образования, где отсутствуют органы ТОС. Такая направленность проведения конференций (собраний) граждан фиксирует положительную сложившуюся практику, когда проведение данных мероприятий инициируется не органами ТОС, а органами и должностными лицами местного самоуправления.

Соответственно, в муниципальных правовых актах должны быть четко разделены случаи проведения конференции граждан по двум указанным основаниям:

— для рассмотрения вопросов, связанных с деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления;

— для рассмотрения вопросов осуществления ТОС.

Случаи проведения конференций граждан устанавливаются в следующих актах:

- уставе муниципального образования;
- нормативном правовом акте представительного органа местного самоуправления;
- Уставе ТОС.

Возможна ли передача отдельных полномочий органов местного самоуправления органам ТОС?

Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает обязательства по передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам ТОС. Однако он и не запрещает органам местного самоуправления по своей инициативе предусматривать механизмы взаимодействия с органами ТОС для осуществления некоторых полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. На практике органы местного самоуправления нередко передавали органам ТОС на основе соглашений отдельные функции, связанные с решением вопросов местного значения на соответствующей территории (озеленение; обустройство детских площадок и мест отдыха; охрана водоемов; поддержание в порядке дорог, тротуаров, колодцев, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства; организация досуга населения; воспитательная, спортивная, культурно-массовая работа и т.д.). Такие соглашения предусматривали передачу органам ТОС необходимых финансовых и материальных ресурсов, а также осуществление контроля за их использованием.

В сегодняшних условиях во избежание коллизий с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд финансово-имущественные отношения между органами местного самоуправления и органами ТОС должны строиться не как гражданско-правовые, а как публично-правовые отношения, предполагающие в рамках закона оказание им целевой финансовой помощи (субсидий).

Финансирование ТОС

Согласно статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ финансирование ТОС возможно из собственных или привлеченных ресурсов. Формирование собственных ресурсов происходит благодаря внесению взносов местными жителями. Для привлечения средств обращаются к руководителям местного самоуправления.

Источниками финансирования деятельности ТОС являются:

- денежные средства жителей, добровольно направленные на формирование и развитие ТОС (в том числе частные пожертвования неучастных к ТОС лиц);
- финансирование ТОС из местного бюджета и иные формы поддержки;
- финансовые средства, получаемые от реализации хозяйственной деятельности (СО НКО, имущество, переданное ТОС, договоры с органами МО);
- грантовые конкурсы внебюджетных и государственных фондов;
- целевое бюджетное финансирование проектов ТОС (гранты, субсидии), в том числе бюджетные ассигнования в рамках программ инициативного бюджетирования.

Важным пунктом является законность имеющихся источников финансирования.

После регистрации ТОС в качестве юридического лица возможно осуществление следующих действий:

- сбор средств для осуществления тех или иных программ;
- свободное распоряжение собранными средствами;
- организация действий, направленных на выполнение целей, прописанных в уставной документации;
- пользование имуществом, переданным органами самоуправления в распоряжение структуры.

В настоящее время⁶ на рассмотрении в ГД ФС РФ находится проект федерального закона № 983291-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям», внесенный Правительством Российской Федерации».

⁶ Имеется в виду момент подготовки ИБ МСУ — май 2021.

Проектом федерального закона предлагается дополнить Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями, предоставляющими право органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Российской Федерации оказывать поддержку территориальным общественным самоуправлениям, в том числе за счет бюджетных ассигнований.

Кроме того, законопроектом регламентируется вопрос об определении момента, с которого территориальное общественное самоуправление считается учрежденным, и устанавливается требование о соответствии его устава нормам Гражданского кодекса Российской Федерации.

Что означает многоуровневая модель ТОС? Возможно ли создание на одной территории нескольких ТОС?

Часть 3 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ впервые закрепляет многоуровневую модель территориального общественного самоуправления, определяя следующие территории осуществления ТОС: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Многоуровневая система предполагает подчинение нижестоящих уровней вышестоящим, например, старший по подъезду будет подчиняться старшему по дому, а старший по дому, в свою очередь, председателю ТОС микрорайона.

Следует отметить, что на одной территориальной единице может быть создан только один орган ТОС. Образование нового субъекта ТОС на территории, на которой уже действует субъект ТОС, может быть осуществлено по истечении срока полномочий действующих органов ТОС.

Является ли ТОС юридическим лицом?

Согласно ч. 5 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в органах юстиции в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Эти положения Федерального закона № 131-ФЗ имеют качественное отличие от ранее действовавшего законодательства, предусматривавшего, что статусом юридического лица могут наделяться только органы ТОС⁷. Вместе с тем изменение позиции законодателя по данному вопросу не влечет автоматической утраты гражданской правосубъектности органами ТОС, поскольку исходя из принципа стабильности гражданского оборота, эти юридические лица могут сохранять свой статус до тех пор, пока уполномоченные государственные органы не примут соответствующего специального решения. Поэтому сейчас на практике статусом юридического лица нередко обладает и территориальное общественное самоуправление в целом, и его орган.

Согласно ч. 5 названной статьи территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации его устава уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Так, например, в соответствии со п. 8.2 Положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове», принятого решением Саратовской городской Думы от 28 июля 2006 г. № 8-55, Устав территориального общественного самоуправления в двухнедельный срок после принятия собранием или конференцией граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление,

⁷ Статья 27 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506); ст. 8 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010); ст. 6 Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267).

направляется исполнительным органом территориального общественного самоуправления для регистрации в администрацию города (территориальное подразделение администрации города). Администрация города (территориальное подразделение администрации города) в двухнедельный срок со дня поступления устава территориального общественного самоуправления принимает решение о его регистрации либо мотивированном отказе в регистрации. Отказ в регистрации устава допускается только в случае несоответствия его действующему законодательству.

С названного момента созданные объединения граждан вправе участвовать в решении многих вопросов местного значения в интересах населения, проживающего в пределах границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление. В частности, посредством проведения собраний, конференций или сформированных органов они могут инициировать разработку и (или) участвовать в обсуждении нормативных правовых актов, касающихся введения, отмены или изменения местных сборов, правил благоустройства территории поселения, инициировать создание или ликвидацию парковок (парковочных мест), участвовать в осуществлении разных видов муниципального контроля в пределах территории проживания граждан, создавших ТОС.

Объединения вправе инициировать проведение различных мероприятий, направленных на обеспечение первичных мер пожарной безопасности, на профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, на организацию библиотечного, торгового, бытового обслуживания населения, на создание условий для организации досуга, на сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), расположенных на соответствующей территории. Это далеко не полный перечень прав, которыми могут обладать ТОС.

Однако наличие такой регистрации не позволяет ТОС заключать какие-либо сделки, быть участником гражданского оборота, иметь в собственности какое-либо имущество, достаточные для осуществления хозяйственной деятельности финансовые ресурсы. Для участия в гражданско-правовых отношениях понадобится еще одна регистрация — в качестве юридического лица, если в уставе ТОС такое право предусмотрено. Только обладание этим статусом позволяет реализовать права, связанные с осуществлением хозяйственно-финансовой деятельности по благоустройству территории, иной

хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, с использованием средств местного бюджета. Осуществление такой деятельности практически невозможно без заключения гражданско-правовых договоров, в том числе с органами местного самоуправления. Без приобретения статуса юридического лица сложнее (или невозможно) получить субсидии из местного бюджета.

В том случае, если орган территориального общественного самоуправления считает необходимым получение статуса юридического лица, он регистрируется в органах юстиции в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ в организационно-правовой форме некоммерческой организации, под которой понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Правила и условия приобретения ТОС статуса юридического лица дополнительно регулируются нормами Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», а также другими законами. Учитывая требования ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 50 ГК РФ, единственной организационно-правовой формой некоммерческой организации, в которой может быть учреждено ТОС, является общественная организация. Поэтому данная регистрация осуществляется в соответствующем территориальном органе Министерства юстиции России, который обязан проверить устав территориального общественного самоуправления на соответствие законодательству о некоммерческих организациях. При этом презюмируется, что информация о количестве учредителей, их составе, а также территориальной сфере деятельности и процедуре создания является достоверной и соответствующей действующему законодательству, так как была проверена уполномоченным органом местного самоуправления при учреждении ТОС.

Этапы создания ТОС

Можно выделить следующие этапы создания ТОС:

1 этап: проведение учредительного собрания (учредителями являются лица, принявшие решения о его создании, формировании органов управления и утверждении устава, проживающие в пределах территории создаваемого ТОС).

2 этап: регистрация устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления, в административно-территориальные границы которого входит территория, где образовывается ТОС.

На втором этапе устав ТОС подлежит регистрации в соответствующем органе местного самоуправления. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

ТОС считается учрежденным с момента регистрации его устава органом местного самоуправления (пункт 5 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

3 этап: приобретение ТОС правоспособности (статуса) юридического лица — регистрация в соответствующем территориальном органе Минюста России (не является обязательным этапом, ТОС может действовать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица).

Согласно абзацу 2 пункта 5 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Такой организационно-правовой формой в соответствии со статьей 50 Гражданского кодекса Российской Федерации является общественная организация.

Таким образом, в случае государственной регистрации ТОС в качестве юридического лица с учетом особенностей, предусмотренных статьей 27 Федерального закона № 131-ФЗ, применению подлежат положения Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 82-ФЗ.

В частности, наименование ТОС должно содержать указание на организационно-правовую форму — «общественная организация»,

а также на территориальную сферу деятельности — территорию, в пределах которой создано ТОС.

При государственной регистрации ТОС, учитывая пункт 5 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ (ТОС считается учрежденным с момента регистрации его устава органом местного самоуправления), правомерность учреждения ТОС, а также состав и необходимое количество учредителей ТОС территориальным органом Минюста России не проверяется. Достоверность и правомерность учреждения (создания) ТОС подтверждается регистрацией его устава органом местного самоуправления.

В заявлении о государственной регистрации юридического лица при его создании (форма Р11001⁸) в сведениях об учредителях, учитывая правила заполнения заявления, подлежат указанию все лица, принявшие решение о создании ТОС независимо от их количества.

Учитывая, что ТОС является общественной организацией, правовая экспертиза устава территориальным органом Минюста России проводится на соответствие законодательству о некоммерческих организациях.

Высшим руководящим органом ТОС является общее собрание (конференция) жителей соответствующей территории. Часть 6 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ определяет, в каком случае правомочно общее собрание жителей: в таком собрании принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Конференция жителей проводится в случаях, когда невозможно провести общее собрание жителей. Делегаты конференции жителей избираются по норме, установленной главой местной администрации по предложению инициативной группы. Часть 6 названной статьи закрепляет, что конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления правомочна, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Для ведения общих собраний, конференций жителей избирается председатель и секретарь. Решения общих собраний и конференций жителей принимаются простым большинством голосов от числа при-

⁸ Утверждена — Приказом ФНС России от 31.08.2020 № ЕД-7-14/617@.

существующих и оформляются протоколом. Протокол собрания (конференции) жителей, как правило, содержит следующие данные:

- дату проведения общего собрания;
- место проведения общего собрания;
- общее число жителей или делегатов, имеющих право участвовать в общем собрании;
- количество жителей или делегатов, принявших участие в работе общего собрания;
- состав президиума;
- повестку дня;
- содержание выступлений;
- принятые решения;
- результаты голосования.

Копии протокола с решениями собрания или конференции граждан направляются в органы городского самоуправления.

В чем состоит роль учредителей после проведения собрания по организации территориального общественного самоуправления⁹?

Территориальное общественное самоуправление (далее также — ТОС) является одной из форм осуществления местного самоуправления.

Под территориальным общественным самоуправлением в Федеральном законе № 131-ФЗ понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Согласно ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может

⁹ Вопрос: Какова роль учредителей после проведения собрания по организации территориального общественного самоуправления? («Официальный сайт Комитета Госдумы по ФУиВМС», 2020) КонсультантПлюс.

являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Согласно пп. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах «общественных организаций, к которым относятся в том числе политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления». Таким образом, ТОС отнесены к общественным организациям.

Это законоположение в реальности вызывает практические трудности, поскольку в общественных организациях предусмотрено обязательное фиксированное членство. В ТОС, создаваемых по признаку территориальной общности, такого членства не может быть исходя из существа ТОС.

В настоящее время Министерство юстиции Российской Федерации констатирует сокращение числа ТОС по стране, поскольку им отказывают в регистрации в качестве юридических лиц на том основании, что они не предусматривают членство и среди документов, представляемых на регистрацию, нет списка членов. ТОС, конечно, не способны представить поименный список своих «членов», то есть всех лиц, проживающих на данной территории, у них просто нет таких данных, а доступа к данным ФМС они не имеют. Более того, по своей природе ТОС и в принципе не должно быть основано на членстве, как территориальное объединение граждан.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно указывал, что есть противоречия между нормами ГК РФ и нормами Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующими вопросы деятельности территориального общественного самоуправления, которые, очевидно, необходимо устранить. Соответствующие поправки должны быть включены в ГК РФ.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее — Федеральный закон № 82-ФЗ) высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления (ч. 2 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории (ч. 4 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

Обращаем ваше внимание на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ является специальным законом, регулирующим основные вопросы, связанные с территориальным общественным самоуправлением.

В соответствии с п. 3 ч. 7 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относится избрание органов территориального общественного самоуправления.

Учитывая изложенное, именно собрание, конференция граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, а не учредители ТОС вправе избирать председателя ТОС.

Какие существуют полномочия собраний, конференций ТОС?

Часть 7 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет исключительные полномочия собраний, конференций территориального общественного самоуправления, относя к ним следующие вопросы:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления (на общем собрании жителей определяются виды избираемых органов территориального общественного самоуправления, как правило, это председатель, осуществляющий общее руководство, исполнительно-распорядительный и контрольно-ревизионный органы территориального общественного самоуправления, на собрании также определяется количество работников органов территориального общественного самоуправления);

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений (устав как нормативно-учредительный акт территориального общественного самоуправ-

ления может быть принят только на общем собрании, конференции жителей);

3) избрание органов территориального общественного самоуправления (именно на общих собраниях, конференциях жителями избираются председатель территориального общественного самоуправления и органы территориального общественного самоуправления);

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления (на собраниях, конференциях жители определяют наиболее приоритетные направления развития своей территории, как правило, это вопросы благоустройства территории территориального общественного самоуправления, ремонта жилого комплекса, удовлетворение иных социально-бытовых потребностей граждан);

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении (в данном случае под сметой следует понимать финансово-плановый акт субъекта территориального общественного самоуправления, определяющий целевое назначение выделенных ресурсов и объем доходов и расходов за определенный период времени (как правило, один год) с разбивкой по кварталам);

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления (председатель и органы территориального общественного самоуправления отчитываются об итогах деятельности перед жителями своей территории, таким образом, осуществляется общественный контроль за деятельностью субъекта территориального общественного самоуправления).

Муниципальные правовые акты, регулируя компетенцию собраний, конференций жителей, закрепляют за ними более широкие полномочия. Например, п. 10.8 Положения «О территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове», принятого решением Саратовской городской Думы от 28 июля 2006 г. № 8-55, кроме вышеперечисленных, к исключительной компетенции общего собрания, конференции жителей субъекта территориального общественного самоуправления также относит следующие вопросы:

— образование, реорганизация и ликвидация субъекта территориального общественного самоуправления;

— установление и изменение границ, в которых действует субъект территориального общественного самоуправления (утверждаются представительным органом муниципального образования);

— досрочное прекращение полномочий исполнительного и контрольно-ревизионного органов территориального общественного самоуправления;

— принятие решений по всем вопросам владения, пользования и распоряжения собственностью территориального общественного самоуправления;

— другие вопросы в соответствии с действующим законодательством.

Кроме того, органы территориального общественного самоуправления также вправе участвовать с правом совещательного голоса в работе заседаний представительных органов местного самоуправления при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы жителей территорий территориального общественного самоуправления. Органы и должностные лица местного самоуправления, а также депутаты законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления на территории своих избирательных округов оказывают содействие органам территориального общественного самоуправления в осуществлении полномочий.

Что входит в круг вопросов органов ТОС?

Часть 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет полномочия органов территориального общественного самоуправления, в частности, они:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; следовательно, основной функцией субъекта территориального общественного самоуправления является представление и защита интересов жителей своей территории в органах местного самоуправления и в органах государственной власти;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан (решения, принятые высшим руководящим органом территориального общественного самоуправления, исполняются иными органами территориального общественного самоуправления, общее руководство при этом осуществляет председатель территориального общественного самоуправления);

3) вправе осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории и иную хозяйственную деятельность, направ-

ленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

Хозяйственная деятельность органов территориального общественного самоуправления имеет ограничения, так как содержит закрытый перечень направлений деятельности субъекта территориального общественного самоуправления. Исходя из него, органы территориального общественного самоуправления вправе:

- создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности жителей в товарах и услугах;

- выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории территориального общественного самоуправления и коммунальному обслуживанию жителей, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры.

- использовать земельные участки на территории территориального общественного самоуправления под строительство погребов и гаражей, создание детских и оздоровительных площадок, разбивку скверов, открытие стоянок автомобилей и площадок для выгула собак, а также для других общественно полезных целей;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Таким образом, особенностью статуса органов территориального общественного самоуправления (и их основным отличием от общественных объединений, к которым органы территориального общественного самоуправления иногда ошибочно относят) является право участвовать в местном нормотворчестве, выступая в качестве субъектов правотворческой инициативы.

Что обязательно должно быть закреплено в Уставе ТОС?

Часть 9 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ указывает на обязательные положения, подлежащие отражению в уставе ТОС:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- 4) порядок принятия решений;
- 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Каких-либо отличий от ТОС с правами юридического лица и без таких прав законодатель не делает. Дополнительные требования к Уставу ТОС устанавливаться не могут. В части 10 названной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления. Таким образом, определенный в ч. 9 данной статьи перечень сведений, которые подлежат установлению в уставе территориального общественного самоуправления, является исчерпывающим.

В качестве примера можно отметить, что в ст. 7 Закона г. Москвы «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» предусматривались следующие сведения, которые указываются в уставе территориальной общины: наименование территориальной общины и ее юридический адрес; цели общины; границы территории общины; полномочия территориальной общины; формы и порядок участия жителей в территориальном общественном самоуправлении; наименования, структуры, полномочия, порядок формирования и сроки полномочий выборных органов территориальной общины; отчетность и периодичность отчетности органов территориальной общины, порядок контроля за их деятельностью; основания и виды ответственности органов территориальной общины и их членов перед жителями; порядок внесения изменений и дополнений в устав; источники

образования денежных средств и иного имущества общины, права общины и комитета (совета) по распоряжению денежными средствами и управлению принадлежащим ей имуществом; порядок реорганизации (ликвидации) общины. При этом указывалось, что, исходя из конкретных местных условий в устав могут быть включены и другие нормы, и положения, регламентирующие деятельность территориальной общины и ее органов.

Можно ли считать ТОС социально-ориентированной НКО?

Территориальное общественное самоуправление, являясь некоммерческой организацией, может быть отнесено к социально ориентированным некоммерческим организациям, поскольку согласно п. 3 ч. 8 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы территориального общественного самоуправления могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

Если территориальное общественное самоуправление фактически является социально ориентированной некоммерческой организацией, то что мешает отнести его и к социально ориентированным некоммерческим организациям — исполнителям общественно полезных услуг?

В Федеральном законе «О некоммерческих организациях» (пункт 2.2 статьи 2) под некоммерческой организацией — исполнителем общественно полезных услуг понимается социально ориентированная некоммерческая организация, которая не выполняет функции иностранного агента, не имеет задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством Российской Федерации обязательным платежам и соответствует одному из следующих требований:

1) оказание на протяжении не менее чем одного года общественно полезных услуг надлежащего качества;

2) надлежащая реализация проектов, предусматривающих осуществление деятельности по одному или нескольким приоритетным направлениям в сфере оказания общественно полезных услуг с использованием грантов Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества.

Отнесение территориального общественного самоуправления к социально ориентированным некоммерческим организациям — исполнителям общественно полезных услуг в полной мере учитывает по существу смысл поручения Президента РФ о предоставлении территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг.

Если предоставить территориальному общественному самоуправлению такие же меры поддержки, как и для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг, то понадобится всего лишь уточнить перечень видов деятельности органов территориального общественного самоуправления, совпадающих с видами деятельности социальных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг.

Помимо хозяйственной деятельности по благоустройству территории органы территориального общественного самоуправления осуществляют хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан. В частности, такие виды деятельности, как организация и проведение культурно-массовых мероприятий, спортивно-оздоровительной работы по развитию физической культуры и спорта, предусмотрены в перечне общественно полезных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ¹⁰.

Может ли ТОС осуществлять свою деятельность без образования юридического лица?

ТОС без прав юридического лица могут осуществлять свою деятельность лишь в урезанном варианте без возможности привлечения средств извне, без возможности приобретать имущество в собствен-

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 (ред. от 29.06.2019) «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания».

ность, что делает данный институт права в указанном контексте бесполезным.

Таким образом, к ТОС, не обладающему правами юридического лица, не могут применяться нормы гражданского законодательства, такое ТОС обладает статусом субъекта муниципального права, но не гражданского. Многие считают регистрацию ТОС в качестве юридического лица необходимостью для приобретения ТОС полноценного правового статуса субъекта правоотношений в области реализации населением права на местное самоуправление.

Можно выделить ряд признаков ТОС с правами юридического лица в форме некоммерческой организации. Во-первых, это возможность ТОС иметь в собственности имущество, а также отвечать данным имуществом по своим обязательствам. Во-вторых, это возможность приобретения и осуществления не только имущественных прав, но и прав неимущественного характера, тем самым осуществлять хозяйственную деятельность. В-третьих, возможность участия в судопроизводстве в качестве истца и ответчика. В-четвертых, наличие собственного баланса и сметы.

Регистрация ТОС в качестве юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации является необходимым мероприятием для достижения целей, которые ставит перед ТОС законодательство. Невозможность ТОС быть субъектом гражданских правоотношений предполагает наличие урезанного правового статуса ТОС, делает невозможным для ТОС осуществлять хозяйственную деятельность, активно взаимодействовать с органами местного самоуправления по реализации самостоятельно и под свою ответственность собственных инициатив населения по вопросам местного значения.

Пошаговая инструкция по созданию ТОС

Ответ на вопрос, как создать ТОС, зависит от особенностей регионального законодательства, разработанного и принятого в каждом конкретном субъекте РФ. Однако, общие принципы реализации территориального общественного самоуправления и формирования его органов являются достаточно близкими для всей страны. Выделим последовательно данные этапы.

Шаг №1. Создание инициативной группы.

Первым этапом описываемой процедуры выступает формирование инициативной группы. Минимальное количество ее участников равняется трем, причем все они должны проживать на данной территории и достичь 16-тилетнего возраста. Для создания группы проводится собрание, по результатам которого оформляется протокол. В нем отражаются основные пункты повестки, среди которых:

- избрание председателя собрания, а также секретаря, ведущего протокол;
- создание инициативной группы для организации мероприятий, целью которых выступает образование ТОС;
- разработка предложений, касающихся основных принципов последующей деятельности ТОС, включая наименование, границы, устав, наличие органов управления ТОС, кандидатур на включение в их состав и т.д.

Протокол конференции/собрания с указанием решения по каждому пункту повестки становится стартовым документом, необходимым для создания ТОС.

Шаг №2. Определение точных границ ТОС. Выбор времени проведения учредительного собрания/конференции.

Как было отмечено выше, полномочия по определению границ ТОС находятся в ведении органов МСУ. Поэтому участникам ИГ необходимо подать соответствующее заявление в муниципальный представительный орган. На принятие им решения действующим законодательством отводится срок, равный 30-ти дням. После получения официальных документов об установлении границ ТОС можно приступить к дальнейшим действиям, главным из которых выступает проведение собрания ТОС.

Шаг №3. Оповещение граждан, живущих в пределах границ территории о дате собрания или конференции.

Граждане, проживающие внутри установленных границ ТОС, должны быть извещены о дате проведения учредительной конференции или собрания, как минимум, за 15 суток до его начала. Оповещение жителей может осуществляться при помощи объявлений в местных СМИ, размещения информации о собрании на различных информационных стендах, в общественных местах, а также поквар-

тирный или подомовой обход населения участниками инициативной группы или активистами ТОС.

Рекомендуется довести информацию о созыве конференции или собрания ТОС до органов муниципальной власти, включая местную администрацию и представительный орган местного самоуправления. Для этого по указанным адресам требуется отправить заказное письмо, содержащее необходимые сведения.

Шаг №4. Проведение собрания/конференции.

Непосредственной организацией и проведением конференции/собрания занимается созданная ранее инициативная группа. Важным требованием к мероприятию, предусмотренным законодательством, выступает его открытый характер. Возможность принять в нем участие предоставляется представителям МСУ, органов государственной власти, СМИ. Однако, они не могут вмешиваться в ход мероприятия, а также не имеют права голоса, которым обладают исключительно граждане, проживающие в границах указанной территории.

Проведенная таким образом конференция/собрание становится легитимной в том случае, если в ней принимали участие не меньше трети граждан территориального общественного самоуправления. По итогам мероприятия должен быть оформлен протокол, включающий полный список принятых в его ходе решений. В их число обычно входят:

- избрание руководителя (председателя) конференции/собрания;
- избрание секретаря мероприятия, функцией которого становится ведение протокола;
- принятие решения о создании ТОС с указанием его названия;
- принятие основного документа ТОС — устава;
- выработка формулировки целей и задач, стоящих перед ТОС, а также приоритетных направлений деятельности;
- избрание органов ТОС, в том числе руководителя;
- избрание ревизионной комиссии или другого контролирующего органа ТОС.

Шаг №5. Регистрация устава ТОС в органах МСУ.

Следующей стадией создания ТОС выступает регистрация его устава в администрации муниципального образования. Для этого ру-

ководитель ТОС или назначенное им лицо предоставляет в уполномоченный орган МСУ следующий набор документов:

✓ Заявление с просьбой произвести регистрацию ТОС и его учредительного документа в виде устава.

✓ Решение представительного органа МСУ об установлении границ территории, на которой будет осуществляться своя деятельность ТОС.

✓ Территория ТОС не имеет права быть больше, чем площадь, которая относится к данному муниципальному образованию. Территория должна быть единым целым, без ее разделения объектами, не вошедшими в ТОС. Для установления границ инициативная группа должна подать заявление установленного образца. В нем должны присутствовать:

— фамилии, имена и отчества жильцов, изъявивших желание создать ТОС;

— адрес регистрации каждого подписавшегося в заявлении;

— паспортные данные этих граждан.

Протокол о создании ТОС, которое оформлено решением собрания/конференции граждан, проживающих в пределах определенных границ.

✓ Устав ТОС, который предоставляется в 2-х экземплярах, прошитых и пронумерованных в соответствии с правилами оформления названных документов.

✓ Регистрационный лист участников конференции/собрания граждан. В документе обязательно указывается адрес их проживания, а также дата рождения.

✓ Список участников инициативной группы, в котором в обязательном порядке приводятся адреса их проживания и телефоны для возможных контактов.

Максимальная продолжительность процедуры регистрации устава ТОС составляет не более 30 дней. Хотя на практике решение нередко принимается до срока, установленного законодательно.

Шаг №6. Регистрация ТОС в Минюсте России.

После завершения регистрации устава ТОС требуется пройти еще одну регистрационную процедуру, которая осуществляется в региональном управлении федерального органа государственной власти в лице Минюста России. Для этого от уполномоченных представите-

лей территориального общественного самоуправления в соответствующее подразделение Министерства подается:

- ✓ Заявление о регистрации, составленное по установленной форме.
- ✓ Устав ТОС, зарегистрированный в органах местного самоуправления. Предоставляется в 3-х экземплярах.
- ✓ Протокол конференции/собрания граждан, на котором было принято решение о создании ТОС. Предоставляется в 2-х экземплярах.
- ✓ Документы, подтверждающие оплату государственной пошлины.

Шаг №7. Завершающая стадия.

На завершающем этапе создания ТОС изготавливается его печать, при необходимости подается заявление в ИФНС о переходе на УСН, то есть упрощенную систему налогообложения, а также подаются документы о созданном ТОС в органы Росстата России. Также для функционирования юридического лица требуется открытие расчетного счета в одном из банковских учреждений и заключение договора на расчетно-кассовое обслуживание.

Имеются ли юридические препятствия для совмещения должности председателя представительного органа муниципального образования с его деятельностью в качестве председателя ТОС, не зарегистрированного в статусе юридического лица? Нет ли здесь нарушения норм статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹¹?

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

¹¹ «Официальный сайт Комитета Госдумы по ФУиВМС www.komitet4.km.duma.gov.ru», 2020.

При этом территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, территориальное общественное самоуправление приобретает статус некоммерческой организации, только если является юридическим лицом.

В соответствии с п. 2 ч. 7 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением следующих случаев:

а) участие на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, участие в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости;

б) участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме участия в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости) с предварительным уведомлением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Аналогичные нормы содержатся и в статье 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ.

Таким образом, системный анализ указанных норм показывает, что осуществляющий свои полномочия на постоянной основе депутат представительного органа муниципального образования вправе уча-

ствовать на безвозмездной основе в управлении ТОСом, являющимся юридическим лицом, с предварительным уведомлением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Если же муниципальный депутат осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, соответствующее уведомление ему представлять не нужно.

В том случае, если ТОС не является юридическим лицом, независимо от того, на постоянной или на непостоянной основе осуществляет свои полномочия муниципальный депутат, он может быть председателем ТОС.

Как указано в вашем обращении, председатель представительного органа муниципального образования является также председателем территориального общественного самоуправления (в качестве юридического лица не зарегистрирован).

Учитывая вышеизложенное и то, что дополнительных ограничений по данному вопросу в отношении депутатов, замещающих должность в представительном органе муниципального образования, федеральным законодательством не предусмотрено, председатель представительного органа муниципального образования может совмещать должность председателя территориального общественного самоуправления.

По мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в таком совмещении не усматривается и конфликта интересов.

Под конфликтом интересов в Федеральном законе № 273-ФЗ (ст. 10) понимается ситуация, при которой заинтересованность (прямая или косвенная) лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). При этом указанная заинтересованность должна носить именно личный характер: возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) как самим лицом, так и его близкими родственниками.

Более того, ситуацию, при которой председатель представительного органа муниципального образования извлекает личную выгоду

из деятельности ТОС, следует рассматривать не столько в плоскости законодательства о противодействии коррупции, сколько в плоскости общеуголовной, понимая под этим присвоение или растрату, злоупотребление должностными полномочиями и т.д.

Идентифицировать конфликт интересов возможно через три взаимосвязанные категории:

а) ресурс (конфликт интересов возникает там и тогда, когда появляется определенный ресурс, доступ к которому становится целью должностного лица);

б) интерес (участники конфликта интересов преследуют частный либо групповой интерес (отличный от общественного), который и становится движущей силой их деятельности);

в) ущерб (конфликт интересов может привести к действию, сопрягающемуся ущербом интересам органов местного самоуправления, общественным интересам, интересам жителей муниципального образования).

Для недопущения и разрешения конфликта интересов в органах местного самоуправления создается комиссия по урегулированию конфликта интересов. К функциям данной комиссии относятся:

1) проверка информации о главе муниципального образования, главе местной администрации, депутатах представительных органов, членах выборных органов местного самоуправления, муниципальных служащих, поступившей от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, организаций, должностных лиц, а также отдельных граждан;

2) приглашение и заслушивание на заседании комиссии должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, представителей заинтересованных организаций, а также и иных лиц;

3) направление решения комиссии заинтересованным лицам;

4) установление комиссией факта наличия либо отсутствия в действии (бездействии) должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих признаков коррупции.

Учитывая вышеизложенное, не усматривается в случае оснований говорить о нарушении норм ст. 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ.

Возможно ли заключение срочного трудового договора между органами местного самоуправления и председателями ТОС и оплата их труда за счет средств местных бюджетов¹²?

Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено, что одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Финансовые и имущественные ресурсы ТОС могут включать имущество, переданное ему в управление, добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц, доходы от собственной хозяйственной деятельности, а также средства местного бюджета, переданные органу ТОС для осуществления своих полномочий, в соответствии с основными направлениями деятельности, предусмотренными уставом ТОС, на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления.

Согласно ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Направления расходования финансовых средств на поддержку деятельности органов ТОС предусматриваются с учетом необходимости осуществления органами ТОС своих полномочий в соответствии с уставом ТОС, в том числе на финансовую поддержку при проведении культурных, спортивных и иных мероприятий, организацию деятельности, направленной на достижение уставных целей и удовлетворение потребностей членов ТОС (в том числе поощрение активных участников и иные меры поддержки членов ТОС), создание объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения, обеспечение их содержания и эксплуатации.

Создание органами местного самоуправления соответствующих условий для развития ТОС и привлечения жителей к реализации собственных инициатив по вопросам местного значения может осуществляться путем финансовой поддержки органов ТОС, оказываемой в соответствии с БК РФ (в том числе путем предоставления

¹² Официальный сайт Комитета Госдумы по ФУиВМС», www.komitet4.km.duma.gov.ru», 2018.

субсидий некоммерческим организациям), муниципальными правовыми актами, предусматривающими порядок и условия оказания такой поддержки.

При этом Федеральным законом № 131-ФЗ не предусматривается возможность заключения с председателями ТОС срочных трудовых договоров и оплаты их труда за счет средств местного бюджета, поскольку трудовых отношений между ними не возникает.

Какие существуют проблемы реализации деятельности ТОС?

Одной из главных проблем территориального общественного самоуправления можно назвать вопрос несовершенства нормативно-правовой базы, которая регулирует деятельность ТОС. Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ всего одна статья посвящена ТОС. Она определяет только общие понятия и полномочия. Более конкретные вопросы, связанные с деятельностью ТОС, регулируются региональными и местными нормативно-правовыми актами. «Однако при таком подходе существует опасность, что данные права не будут признаваться, и не будет гарантироваться право на ТОС со стороны субъектов РФ¹³».

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что каждый отдельный субъект может по-разному трактовать положения федерального закона, принимая собственные акты, тем самым создавая определенные трудности в создании и реализации ТОС. Таким образом, вероятность возникновения неравенства граждан, которые осуществляют собственные инициативы в разных субъектах РФ, заметно возрастает.

Отчужденность населения от проблем территории проживания также сказывается на функционировании ТОС. Граждане как правило думают только о собственных интересах, равнодушны к жизни государства и безразличны к окружающим. Данные факторы способствуют развитию иждивенческих настроений и появлению потребительского отношения. Процесс по решению данных проблем уже давно активи-

¹³ Мишина, Е. С. Проблемы деятельности территориального общественного самоуправления / Е. С. Мишина, Н. А. Рой. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2016. — № 26 (130). — С. 363–365. — URL: <https://moluch.ru/archive/130/36190/> (дата обращения: 28.04.2021).

зированной. На государственном и муниципальном уровнях проводятся мероприятия, направленные на увеличение гражданской активности, повышение уровня правовой культуры и сознания.

Также немаловажным барьером в деятельности ТОС является недостаточное финансирование. Федеральным законом № 131-ФЗ установлены основы взаимодействия органов ТОС с органами МСУ в вопросах финансового обеспечения. Вместе с тем, местная власть самостоятельно определяет долю своего участия в этом процессе. Поэтому зачастую в местном бюджете просто не оказывается тех средств, которые необходимы ТОС для реализации планов. Тогда как добровольных взносов граждан и доходов от собственной деятельности не хватает для реализации крупных проектов и эффективного функционирования.

«Следующая проблема связана с разграничением полномочий и взаимодействием органов местного самоуправления с органами ТОС»¹⁴. Здесь необходимо создание определённого баланса. Органы местного самоуправления должны поддерживать ТОС во всех его начинаниях и развивать уже существующие идеи, в то время как органам ТОС не следует вмешиваться в полномочия и компетенции местных органов власти. Инициатива создания территориального общественного самоуправления должна исходить от граждан, а не по принуждению органов местного самоуправления. Но ими в свою очередь должны быть созданы все необходимые условия для создания и функционирования ТОС.

Несовершенное информационное взаимодействие между тремя взаимодействующими элементами: население, органы местного самоуправления и ТОС несомненно оказывает влияние на динамику развития территориального общественного самоуправления. То есть граждане могут быть не осведомлены о своем праве на участие в решении вопросов местного значения. И, наконец, на сегодняшний день во многих муниципальных образованиях остается нерешенной проблема оценки эффективности ТОС. То есть отсутствует открытая информация о ТОС, функционирующих на территории, также не разработаны критерии оценки работы органов, которые дают возможность оценить их вклад в развитие территории.

¹⁴ Чернова Э. Р. Проблемы и перспективы территориального общественного самоуправления в России // Грамота. — 2015. — № 12. — С. 191–193.

При помощи разработанных единых критериев можно спрогнозировать и проанализировать развитие ТОС, а также дать определённые ориентиры для дальнейшего эффективного развития. Можно отметить, что в настоящее время существует ряд определённых проблем, от решения которых во многом зависит развитие территории муниципального образования, а также внесение вклада в совершенствование всего общества и государства в целом.

Представляется, что для решения вышеперечисленных проблем необходимо проведение специального комплекса мероприятий с целью изменения самой системы территориального общественного самоуправления. Но без должного специального правового регулирования, сложившееся ситуация останется на прежнем уровне. В связи с этим существует необходимость разработки федерального закона, регулирующего исключительно аспекты деятельности ТОС.

Какие можно выделить перспективы развития ТОС?

Территориальное общественное самоуправление является неотъемлемым элементом системы местного самоуправления в России, представляя собой одну из основ формирования гражданского общества. Основная перспектива его развития состоит в создании благоприятных условий для реализации права граждан на самоуправление, предполагающих повышение активности населения в решении вопросов местного значения.

Анализ современного состояния территориального общественного самоуправления и оценка его роли в социально-экономическом развитии показывают, что существует необходимость выделить приоритетные направления муниципальной политики в сфере ТОС.

✓ Расширение нормативно-правовой базы статуса ТОС и порядка его осуществления.

✓ Активизация усилий по формированию позитивного общественного мнения населения относительно участия в территориальном общественном самоуправлении через укрепление взаимодействия ТОС со средствами массовой информации и организации информационной поддержки их деятельности.

✓ Содействие устойчивому функционированию органов ТОС путем поиска социальных организаторов по месту жительства, со-

вершенствование системы мотивирования актива ТОС, основанного на сочетании морального и материального поощрения.

✓ Совершенствование экономических форм взаимодействия муниципалитета с территориальным общественным самоуправлением, включая развитие практики финансирования на конкурсной основе социально значимых проектов, выделение субвенций.

✓ Повышение информированности населения о возможностях участия в территориальном общественном самоуправлении, повышение квалификации и расширение навыков актива ТОС.

✓ Содействие улучшению технологий планирования совместной деятельности и углублению сотрудничества территориального общественного самоуправления с партнерами в решении вопросов местного значения — муниципальными службами жилищно-коммунального хозяйства, управляющими организациями, органами охраны правопорядка, учреждениями образования и культуры, общественными объединениями.

✓ Усиление роли добровольных объединений территориального общественного самоуправления, как районного, так и городского масштаба, в формировании программ развития ТОС, планировании совместной деятельности органов ТОС с муниципальными службами, принятии решений органами местного самоуправления.

✓ Повышение самостоятельности территориального общественного самоуправления в социальной и хозяйственной деятельности, содействие формированию внебюджетных фондов развития ТОС.

✓ Содействие реализации инициатив по месту жительства посредством активного стимулирования собственников жилья создавать объединения домовладельцев и участвовать в их деятельности.

✓ Совершенствование системы оценки результатов деятельности территориального общественного самоуправления и их вклада в социально-экономическое развитие страны.

✓ Установление партнерских отношений между субъектами — органами власти различных уровней и объединениями граждан по месту жительства в части социально-экономического развития территории.

✓ Содействие развитию сотрудничества территориального общественного самоуправления с бизнес — организациями с целью привлечения средств на решение местных проблем, их обоюдной заинтересованности в снижении уровня социальной напряженности соответствующей территории.

Можно ли совмещать деятельность судьи в рамках работы ТОС?

Положения Кодекса судейской этики, устанавливающие повышенные нравственно-этические требования к судье, обусловленные его статусом, не должны толковаться как ограничивающие гарантируемые Конституцией Российской Федерации его общегражданские права и свободы (пункты 3 и 4). В силу пункта 1 статьи 2 Кодекса судейской этики его действие распространяется на всех судей Российской Федерации, в том числе на судей, пребывающих в отставке.

Кодекс судейской этики требует от судей, в том числе пребывающих в отставке и уже не осуществляющих правосудие, во внесудебной деятельности и во внеслужебных отношениях избегать всего того, что могло бы умалить авторитет судебной власти, вызвать сомнения в ее беспристрастности и справедливости. Занятие различными видами внесудебной деятельности, в том числе участие в различных публичных мероприятиях, допускается лишь в той мере, в какой это не противоречит законодательству о статусе судей в Российской Федерации и не причиняет ущерб интересам правосудия (пункты 1, 2 статьи 14).

Указанные положения Кодекса судейской этики согласуются с положениями международных правовых актов, устанавливающих стандарты поведения судей, например, с установленным пунктом 4.2 Бангалорских принципов поведения судей правилом относительно того, что «будучи объектом пристального внимания общественности, судья обязан принять на себя ряд ограничений, которые рядовому гражданину могли бы показаться обременительными, и поступать так добровольно и охотно. В частности, поведение судьи должно соответствовать почетному званию судьи» (приняты 27 июля 2006 года Резолюцией 2006/23 Экономического и Социального Совета ООН).

Согласно статье 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление является одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Согласно статье 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года (ред. от 02.08.2019) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территори-

альным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления; считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления соответствующим уполномоченным органом местного самоуправления и в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом. В таком случае оно подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Территориальное общественное самоуправление по своей сути и правовой природе не предполагает какого-либо членства. Не входя в систему органов власти, территориальное общественное самоуправление не наделено публично-властными полномочиями, не принимает общеобязательных решений, а осуществляет собственные инициативы.

Федеральным законом № 131-ФЗ определены исключительные полномочия собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление и создаваемых ими органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан; могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного

бюджета; вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Несмотря на существование различных точек зрения по вопросу организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления (которое, с одной стороны, рассматривается как часть системы местного самоуправления, а с другой — в качестве системы самоорганизации граждан, гражданского общества), согласно классификации юридических лиц, установленной гражданским законодательством, созданные в качестве юридических лиц территориальные общественные самоуправления признаются некоммерческими организациями и по организационно-правовой форме отнесены к общественным организациям (подпункт 2 пункта 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, действующий в редакции Федерального закона от 23.05.2015 № 133-ФЗ).

Статья 17 Кодекса судейской этики, регламентирующая участие судьи в общественной деятельности, прямо закрепляет право судьи состоять в качестве члена в некоммерческих общественных организациях. Право судьи участвовать в общественной деятельности ограничивается лишь в той мере, в какой такая деятельность наносит ущерб авторитету суда и надлежащему исполнению судьей своих профессиональных обязанностей.

Поэтому формальных препятствий для участия пребывающего в отставке судьи в деятельности такого территориального общественного самоуправления нет.

При этом от судьи требуется соблюдение ограничений, установленных пунктами 3, 4 и 5 статьи 17 Кодекса судейской этики, других ограничений, установленных Кодексом в вопросах взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления (статья 18).

В том случае, когда территориальное общественное самоуправление не зарегистрировано в качестве юридического лица, вопрос о допустимости участия пребывающего в отставке судьи в его деятельности, должен решаться аналогично.

Те формы участия в работе территориального общественного самоуправления и его органов, которые названы заявителем и изложены в пунктах 1–3 запроса, не являются несовместимыми со статусом

судьи, пребывающего в отставке, и не выходят за рамки ограничений, который Кодекс судейской этики устанавливает для участия судьи в общественной деятельности.

Может ли участие в работе ТОС расцениваться как политическая деятельность?

В пункте 6 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» установлены критерии признания некоммерческой организации, за исключением политической партии, участвующей в политической деятельности; названы формы, в которых такая деятельность осуществляется; определены области общественных отношений, деятельность в которых не относится к политической деятельности.

В силу прямого указания в законе, к политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность.

Комиссия считает, что действия территориального общественного самоуправления, его органов и участвующих в них граждан, имеющие социально-ориентированный характер, непосредственно связанные с решением вопросов местного значения и не выходящие за рамки закона, также не могут оцениваться как политическая деятельность, даже если эти действия имеют цель оказать воздействие на принимаемые органом местного самоуправления решения.

Так, например, федеральным законодательством прямо предусмотрена возможность общественного земельного контроля, который могут осуществлять в том числе и органы территориального общественного самоуправления (статья 72.1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Что же касается действий, связанных с подготовкой и обращением органа территориального общественного самоуправления в суд с заявлением об оспаривании тех или иных действий местной администрации, то они (такие действия) вступают в очевидное противоречие с установленным пунктом 3 статьи 17 Кодекса судейской этики

запретом консультировать, оказывать юридическую помощь названным в пункте 2 этой статьи организациям по вопросам, которые могут стать предметом судебного разбирательства.

Совершение таких действий судьей может быть расценено как несоблюдение требований профессиональной судейской этики.

Как связано ТОС и инициативное бюджетирование?

Инициативное бюджетирование (ИБ) — общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных идеологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

В соответствии со статьей 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с инициативой о внесении инициативного проекта на муниципальном уровне вправе выступить:

- инициативные группы граждан;
- органы территориального общественного самоуправления (ТОС);
- старосты сельского населенного пункта;
- иные лица, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования — в соответствии с НПА ИБ.

Своим НПА ИБ субъект реализации практики ИБ может определить перечень организаций (коммерческих или некоммерческих) и общественных объединений, имеющих право выдвигать инициативные проекты. Исходя из существующего российского и зарубежного опыта, целесообразно в качестве таких лиц выбирать социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО) и другие организации, общественные объединения, ассоциации, союзы, деятельность которых направлена на местное развитие или решение социальных проблем (далее — НКО).

В случае, когда практика ИБ реализуется на уровне субъекта Российской Федерации, последний может своим НПА ИБ принять иные

правила, регулирующие как выдвижение проектов, так и иные аспекты реализации практики ИБ.

Вовлечение ТОСов в практику ИБ в качестве инициаторов инициативных проектов эффективно в случае, если территория субъекта, реализующего практику ИБ, состоит из отдельных частей с компактно проживающими группами населения или может быть естественным образом разделена на такие части (например, микрорайоны в городе, населенные пункты в поселении или муниципальном округе и т.д.). В таких муниципальных образованиях одной из поставленных перед практикой ИБ задач может быть укрепление механизмов территориального общественного самоуправления, и в частности — активизация процессов создания и развития ТОСов. Кроме того, вовлечение ТОСов в ИБ может позволить получить более масштабные, комплексные и проработанные инициативные проекты. Для определения выдвигаемого инициативного проекта органы ТОС организуют собрания членов ТОС, на котором могут обсуждаться проектные идеи, как выдвинутые участниками собрания, так и предложенные другими гражданами или организациями. По результатам обсуждений выбирается наиболее приоритетная проектная идея, на основе которой органы ТОС оформляют инициативный проект и выносят его на общественное обсуждение.

ТОСы проводят мероприятия по идентификации и предварительному обсуждению инициативных проектов в соответствии с собственными уставами. Инициативные группы граждан, НКО и ТОСов, выдвинувшие инициативные проекты, организуют их обсуждения на собраниях или конференциях граждан, на собраниях своих членов (НКО и ТОС) и/или в другой форме, установленной соответствующим НПА ИБ (проведение опросов или сбора подписей, размещение по согласованию с администрацией проектов на сайте муниципалитета в сети Интернет и/или сайте практики и в социальных сетях, где гражданам предоставляется возможность выразить свое мнение о проекте (в форме предложений, комментариев, отметок «Мне нравится», и т.д.). Информация о доработанных инициативных проектах, которые будут участвовать в конкурсном отборе, публикуется в СМИ, размещается на официальном сайте поселения и/или на сайте муниципального района, а также распространяется через социальные сети в сети Интернет и информационные стенды в часто посещаемых местах. Информация распространяется также через НКО

и ТОСы по собственным каналам коммуникации. Кроме информации об инициативных проектах, граждане информируются о порядке, времени и месте проведения голосования по проектам. Кроме сотрудников администрации/депутатов местных советов к технической помощи инициативным группам, НКО и ТОСам, а также к организации голосования рабочей группой ПБ привлекаются инициативные и активные граждане, прошедшие соответствующий тренинг, и НКО, имеющие соответствующий опыт. При необходимости, к тренингу и консультированию сотрудников администрации поселения и волонтеров привлекаются специалисты из районной администрации или региональных органов государственной власти. Процедура внесения инициативных проектов зависит от того, включает ли в себя субъект, реализующий практику ИБ, административно-территориальные единицы более низкого уровня (например, муниципальные районы, включающие в себя поселения, или городские округа с внутригородскими районами) или нет (например, сельские поселения, муниципальные округа). Инициативные группы граждан и ТОСы вносят выдвинутые и получившие общественную поддержку инициативные проекты в администрацию административно-территориальной единицы первого уровня, на территории которой предполагается реализация проекта. Если в составе субъекта, реализующего практику ИБ, нет такой формальной единицы, проекты вносятся в его администрацию. НКО также вносят свои проекты в администрацию субъекта, реализующего практику ИБ. К инициативным проектам прикладывают протоколы собраний или конференций граждан, или членов ТОС и НКО, результаты опроса граждан и (или) подписные листы, другие документы и материалы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями конкретной территории муниципального образования.

Как поддержать социально-ориентированные НКО посредством взаимодействия с органами ТОС и ФМС?

Одним из перспективных направлений поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне является развитие их взаимодействия с органами территориального общественного самоуправления (ТОС) в решении вопросов местного значения на территории муниципального образования, в развитии общественной активности граждан.

Так, реализация общественных инициатив через органы ТОС позволяет более адресно решать вопросы местного значения, в том числе в социальной сфере. ТОС являются своеобразной базовой структурой развития местного самоуправления, механизмом объединения, сплочения различных слоев населения и структур власти, способствуют в реализации инициатив населения и играют важную роль в решении проблем местных сообществ. Муниципальные общественные центры используются как форма поддержки органов территориального общественного самоуправления (ТОС), общественных объединений и некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории города.

Для поддержки СОНКО на муниципальном уровне также целесообразно использовать технологию фондов местных сообществ (далее — ФМС).

ФМС непосредственно относятся к социально ориентированным некоммерческим организациям, поэтому они сами выступают объектами муниципальной поддержки СОНКО. Кроме того, ФМС выступают местными структурами, объединяющими заинтересованные в развитии муниципального образования стороны, включая жителей, другие СОНКО, бизнес, создают институциональную основу для такой деятельности. В этом отношении работа ФМС часто связана с деятельностью территориального общественного самоуправления.

Появились первые фонды местных сообществ в крупных промышленных центрах — Фонд Тольятти (1998) и Фонд развития Тюмени (1999). По данным фонда САФ Россия сегодня в России около 70 действующих ФМС, в том числе более половины представляют сельские фонды и фонды в удаленных, неиндустриальных территориях. Фонды в малых городах и сельских территориях в большинстве случаев созданы по инициативе небольшой группы людей или одного активного

человека. Обычно в малых ФМС работают 1–2 оплачиваемых сотрудника (директор и бухгалтер), чаще на неполную рабочую ставку. Основная работа выполняется с привлечением большого числа волонтеров (до 100 человек на крупных мероприятиях).

ФМС привлекают дополнительные средства для решения социальных проблем, развивают местную филантропию, привлекают ресурсы из местных источников, активно участвуют в различных региональных и федеральных грантовых программах. Фонды входят в различные региональные и федеральные сети, что обеспечивает хороший уровень обмена информацией и технологиями.

ФМС выполняют значимую социальную функцию, реализуют значимые для местного сообщества мероприятия, стимулируют общественную жизнь, активность и творчество жителей. Фонды оказывают значительное влияние на развитие волонтерского движения в своих территориях, а волонтеры являются основным человеческим ресурсом для реализации программ фондов. Волонтерские акции и общественные мероприятия являются наиболее распространенными формами работы, их используют до 80% ФМС.

Одним из основных приоритетных направлений деятельности ФМС является благоустройство территорий. В частности, по данным указанного выше доклада фонда САФ Россия, благоустройство выступает приоритетом для более 80% ФМС малых городов и сельских территорий. Фонды инициируют проекты и привлекают ресурсы для многочисленных мероприятий по восстановлению и ремонту муниципальных учреждений (библиотек, музеев, домов культуры, спортивных объектов), приводят в порядок парки и другие общественные пространства.

Многообразие форм деятельности ФМС, их знания технологий фандрайзинга, умение найти и включить в работу некоммерческие организации позволяет актуализировать невостребованный потенциал самих жителей, привлечь дополнительные внешние финансовые ресурсы. Органам МСУ целесообразно инициировать и поддерживать появление таких фондов, обеспечивать тесную взаимосвязь с их работой, оказывать ФМС консультационную поддержку (около 70% ФМС на сегодня регулярно получают такую помощь), привлекать их представителей к программам дополнительного профессионального образования сотрудников местных администраций и работников учреждений.

Устойчивость ФМС напрямую зависит от финансовых и материальных ресурсов, которыми располагает фонд. По данным опроса САФ России, коммерческие организации являются основными источниками финансирования (по данным доклада САФ России, 76% ФМС отметили этот источник в своем бюджете), гранты некоммерческих организаций и частные пожертвования получают 57% исследованных ФМС. Бюджетное финансирование получали 38% ФМС из обследованных фондом САФ России, государственные субсидии и гранты — 19%. Органам МСУ целесообразно рассмотреть возможность поддержки ФМС в рамках муниципальных программ поддержки СОНКО.

Органам МСУ целесообразно обеспечить ФМС для работы необходимые минимальные материальные ресурсы, такие как помещение и оргтехнику (из числа опрошенных САФ России ФМС сегодня 62% безвозмездно пользуются муниципальными помещениями, и практически все ФМС оснащены необходимыми компьютерами и оргтехникой, однако помещения в собственности нет ни у кого из исследованных ФМС).

Необходимо повышать роль представителей органов МСУ в попечительских советах ФМС, которые могут способствовать представлению интересов фонда, привлечению средств и придавать фонду большую значимость в сообществе. Почти 80% ФМС в малых городах и сельских территориях сформировали попечительские советы, в которые входят представители местной власти, власти, бизнеса и населения, однако активно работают попечительские советы лишь в половине исследованных ФМС.

Какова процедура государственной регистрации ТОС?

Особенности создания и организации деятельности территориального общественного самоуправления (далее — ТОС) регламентированы специальным законом — Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности, статьей 27 данного федерального закона.

Согласно указанной норме закона, ТОС образовывается гражданами в пределах территории их проживания, т.е. подъезд многоквартир-

ного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; и иные территории проживания граждан. Границы ТОС устанавливаются представительным органом поселения внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной территории, где организуется ТОС, например, органом местного самоуправления.

Гражданами, проживающими на определенной территории, с учетом действующего законодательства являются физические лица, зарегистрированные в жилом помещении на постоянной или временной основе.

Место проживания — это юридически оформленное место (жилое помещение, дом и пр.), в котором физическое лицо имеет постоянную и (или) временную регистрацию.

Проблемные вопросы в сфере государственной регистрации и при осуществлении контроля за деятельностью религиозных организаций отражены в письме Департамента по делам некоммерческих организаций Минюста России от 31.08.2015 № 11-100870/15. Кроме того, в ближайшее время будет направлено решение Методического совета по вопросам государственной регистрации и контроля за деятельностью некоммерческих организаций при Министерстве юстиции Российской Федерации, содержащее также вопросы изменений в законодательстве, касающихся правового положения религиозных объединений.

В какой форме может быть зарегистрирован ТОС?

Федеральный закон № 131, однозначно определяя правовую природу территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации, никоим образом не уточнил конкретную организационно-правовую форму ТОС. В большинстве случаев регистрация уставов ТОС (ранее — органов ТОС) производилась в порядке, предусмотренном для общественных объединений. Однако судебной практике известны случаи отказа в государственной регистрации ТОС, созданных в организационно-правовой форме различных общественных объединений. Например, 25 октября 2002 г. налоговый орган принял решение об отказе в государственной регистрации изменений в учредительные документы Совета территориального общественного самоуправления «15 микрорайон» Кировского района Самары в связи с тем,

что Совет ТОС является общественной организацией и подлежит регистрации в органах юстиции. Отказ в регистрации был обжалован в арбитражном суде, который подтвердил его незаконность, указав, что Совет ТОС выступает одним из представительных органов местного самоуправления (первичным, локальным), а не общественной организацией, поэтому и его регистрация не может осуществляться в соответствии с ФЗ «Об общественных объединениях». В постановлении ФАС Поволжского округа от 13 августа 2002 г. № А55-1407/02-223 отмечается, что нижестоящие суды обоснованно не приняли доводы истца об организационной форме Совета территориального общественного самоуправления «7 микрорайон» Самары как общественной организации, поскольку в ФЗ «Об общественных объединениях» дан исчерпывающий перечень организационно-правовых форм общественных объединений, к числу которых органы ТОС отнести невозможно. Неудивительно, что в ряде случаев регистрирующие органы отказывались считать ТОС (его органы) общественными объединениями в силу того, что ТОС может наделяться органами местного самоуправления отдельными полномочиями по осуществлению хозяйственной деятельности за счет бюджетных средств. С этой точки зрения ТОС по своей природе мало чем отличается от органов местного самоуправления, которые подлежат регистрации в налоговых органах, в организационно-правовой форме муниципальных казенных учреждений. Можно сделать вывод, что вплоть до недавнего времени ТОС выбирали самые разнообразные организационно-правовые формы некоммерческих организаций: орган общественной самодеятельности, автономная некоммерческая организация, община коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачье общество, некоммерческое партнерство или некоммерческая организация без какой-либо конкретизации. Как нам представляется, природе территориальных общественных самоуправлений в полной мере не соответствуют организационно-правовые формы некоммерческих организаций. Например, создание ТОС в форме учреждения недопустимо в силу субсидиарной ответственности собственника имущества — учредителя данной организации, который является собственником имущества, переданного организации на праве оперативного управления. Учреждение ТОС в форме некоммерческого партнерства, казачьего общества и товарищества собственников жилья невозможно в связи с наличием членства в подобных организациях, а автономной некоммерческой ор-

ганизации и иных видов некоммерческих организаций — по уставным целям деятельности. Также нельзя создавать территориальные общественные самоуправления в форме общин коренных малочисленных народов, поскольку последние — формы самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, имеют членство (коллективное или индивидуальное) и могут представлять собой объединения граждан не только по соседско-территориальному, но и по кровнородственному признаку, а для ТОС это нехарактерно. Поэтому даже в районах компактного и дисперсного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации создание общин коренных малочисленных народов вместо ТОС не может выступить адекватной заменой последних. В силу указанных причин Конституционный суд Республики Саха (Якутия), рассматривая дело о толковании отдельных положений Конституции Республики Саха (Якутия) о национальных административно-территориальных образованиях, указал, что коренные малочисленные народы, компактно проживающие в кочевых общинах, могут реализовать право на самоуправление в составе муниципального образования, входя в него, как и остальные жители административно-территориальной единицы (насел, село), путем выбора территориального общественного самоуправления по волеизъявлению населения кочевой общины.

Определенное отличие общественных объединений от ТОС, зарегистрированных в качестве юридических лиц, имеется в экономических основах их деятельности, в частности в вопросах финансовой поддержки из государственного или местного бюджета. Например, в Перми поддержка ТОС из местного бюджета осуществляется в форме субсидий (в 2014 г. их размер составил 25,6 млн руб.), а также целевого финансирования в рамках муниципальной программы «Общественное участие» на 2014–2016 гг. (общий объем финансирования этой программы — 150 млн руб. за три года). В Архангельской области предусмотрена финансовая (в форме субсидий из областного бюджета), информационная, организационная, консультационная и иные формы государственной поддержки деятельности ТОС1. Причем первоначально планировалось, что объем финансовой поддержки ТОС за счет средств регионального бюджета в Архангельской области в будущем не может быть уменьшен по сравнению с базовыми показателями 2013 г. (но действие соответствующей нормы областного закона последовательно приостанавливали вплоть до 2017 г.).

Как может быть оценена деятельность ТОС, характеризующая их вклад в социально- экономическое развитие?

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет ТОС как форму самоорганизации граждан по месту жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. В названном законе определены следующие функции ТОС: 1) осуществление инициатив граждан, представительство их интересов; 2) осуществление деятельности по благоустройству территории; 3) осуществление хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан; 4) внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов; 5) аккумулирование средств граждан и местного бюджета для использования их в целях решения вопросов местного значения. Территориально ТОС может осуществляться в пределах подъезда многоквартирного жилого дома, многоквартирных жилых домов, групп жилых домов, жилых микрорайонов, а также в пределах сельских населенных пунктов, не являющихся поселениями, и иных территорий проживания граждан. Важной составляющей деятельности ТОС и их взаимодействия с органами власти является участие представителей самоуправления в охране общественного порядка. ТОС содействует коммуникации жителей с сотрудниками правоохранительных органов, доведению до них информации о социально опасных проявлениях, ведут работу по профилактике правонарушений. Отдельные ТОС формируют добровольные народные дружины, участвующие в охране общественного порядка на своей территории. Действительно, провести такую оценку ТОС довольно сложно, особенно в контексте недостатка информации о них, а также в силу отсутствия статуса юридического лица у многих организаций. Однако при определенных обстоятельствах произвести соответствующие количественные подсчеты все-таки представляется возможным. Отмечается, что при финансировании проектов ТОС за счет средств местного бюджета имеет место эффект мультипликатора: в 2009–2011 г. на поддержку проектов ТОС г. Кирова из местного бюджета выделено 10 млн руб., при этом объем частных инвестиций — 15,3 млн руб. Такой подход допустимо называть мультипликативным, при котором

бюджетные средства, выделенные на поддержку деятельности ТОС, привлекают на аналогичные цели внебюджетные ресурсы. Мультипликатор является показательным с позиции оценки эффективности деятельности конкретного ТОС, а также организаций муниципального образования или региона. Он демонстрирует доверие населения и бизнес-структур к ТОС, а также их способность аккумулировать и расходовать денежные средства. Помимо привлечения финансовых ресурсов оценить деятельность ТОС возможно через показатель вовлечения населения в проводимые мероприятия по благоустройству, созданию и ремонту объектов локальной инфраструктуры, в организацию и проведение событийных мероприятий. Данный показатель предлагаем агрегировать под термином «личное трудовое участие в деятельности ТОС», единица измерения «трудочас» — время, затраченное одним человеком на осуществление безвозмездной трудовой деятельности. Если принять во внимание условную стоимость одного часа работы специалиста соответствующего профиля, то любое личное трудовое участие жителей в деятельности ТОС может получить оценку в денежном выражении. Деятельность ТОС может быть оценена через показатель оказания органами ТОС услуг населению, который характеризуется как количество граждан, принявших участие в культурно-массовых, детских, спортивных и иных мероприятиях ТОС. Получить представление о качестве оказываемых ТОС услуг возможно посредством опроса жителей. Для сельских территорий характерен вклад ТОС в стимулирование социально-экономической активности, занятости населения (преимущественно среди старшего и среднего поколения) и мотивации к активной социальной роли в местном сообществе. Помимо экономически осязаемого результата организации ТОС вносят вклад в формирование социального капитала (один из факторов развития наряду с традиционными), что характеризует социальный капитал как общественный ресурс, благоприятствующий инвестициям и торговле, способствующий решению общественных проблем, распространению информации и позитивных моделей поведения, укреплению доверия, мобилизации ресурсов для общественных инициатив. Социальный капитал выражается в способности сообществ к коллективным действиям ради достижения общей цели.

На чем основывается понятие кадрового резерва ТОС?

Во-первых, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет широкий спектр форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Среди них особое место занимает территориальное общественное самоуправление, на практике доказавшее свою работоспособность, но данный закон требует основательной доработки.

Во-вторых, ТОС является одной из наиболее перспективных форм участия населения в управлении муниципальным образованием. Кадровое обеспечение территориального общественного самоуправления представляет собой резерв развития демократии и реального вовлечения граждан в управление общественными процессами, является эффективным способом повышения качества жизни населения, выступает фактором повышения патриотизма граждан, способствует формированию городского солидарного сообщества как социальной корпорации и снижению уровня социальной напряженности.

В-третьих, муниципальная практика свидетельствует о том, что сегодня существует проблема подбора, подготовки, обучения и выдвижения кадров — руководителей ТОС, мотивации (финансирования) их труда, так как в основном руководителями ТОС избираются наиболее авторитетные и социально-активные граждане пенсионного возраста, но не имеющие соответствующей профессиональной, управленческой и юридической подготовки, опыта работы с различными категориями граждан. В этом плане мы полагаем, что целесообразно проводить органами местного самоуправления учебные семинары (ежегодно один раз в квартал) для руководителей ТОС и лиц, взятых в кадровый резерв, по актуальным проблемам организации и деятельности территориального общества самоуправления либо организовать ежегодные курсы переподготовки и повышения квалификации руководителей ТОС, что, несомненно, послужило бы стимулом для активизации их деятельности.

В-четвертых, в целях координации кадрового и организационно-методического обеспечения деятельности структур ТОС необходимо создание организационной структуры в администрации города (возможно, это будет управление или отдел развития общественного самоуправления), актуальность создания такой структуры в муниципалитете сегодня очевидна.

Как реализуется право на объединение в ТОС?

Спецификой конституционного закрепления права на объединение в ст. 13 Конституции РФ (положения которой относятся к основам конституционного строя Российской Федерации) гарантируется равенство общественных объединений перед законом и формулируются фундаментальные конституционные запреты на создание и деятельность общественных объединений; в ст. 30 Конституции РФ гарантируется право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений и свобода от принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем. Собственно, субъективному праву на объединение посвящена только одна статья Конституции Российской Федерации — ст. 30. Причем она содержит несколько важнейших конституционных норм, помещенных вместе, но имеющих самостоятельное значение. Содержание права на объединение раскрывается в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». В ст. 3 данного закона говорится, что право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений. Таким образом, конституционное право граждан на объединение включает в себя следующие правомочия: 1) право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей; 2) право вступать в существующие общественные объединения; 3) право воздержаться от вступления в них; 4) право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

В соответствии с действующим федеральным законодательством инициатива создания ТОС принадлежит гражданам и не может быть навязана «сверху». Но вернемся к анализу современного законодательного определения ТОС. Первый абзац ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ и ясно определяет, что природа ТОСа — это природа общественной структуры. В тоже время, в соответствии с ч. 10 ст. 27 данного закона порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необ-

ходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. С одной стороны, население имеет свободу для самообразования, свободу создания общественной структуры, а с другой стороны, эта свобода ограничивается законом, который создаст власть. И, как отмечают специалисты, эта власть будет диктовать, как создавать ТОСы и как они будут работать. Такое законодательное положение влечет повсеместную зависимость органов территориального общественного самоуправления от органов местного самоуправления. Из смысла данной статьи можно сделать вывод о том, что право на осуществление территориального общественного самоуправления может быть реализовано только в том случае, если оно подкреплено нормативно-правовыми актами муниципального образования. Следовательно, в случае отсутствия нормативного акта муниципального образования, создаваемые ТОСы находятся вне правового поля. Таким образом, граждане, реализуя свое конституционное право на объединение в форме территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления, выражают некоммерческие интересы в общественно-политической сфере. В этом отношении право на объединение применительно к территориальному общественному самоуправлению служит также реализацией конституционного права на участие в управлении делами государства.

Как связаны ТОС и социальная инженерия?

Социальная инженерия востребована социальным временем, переживаемым российским обществом, которое характеризуется ускорением темпа жизни, радикальными изменениями. В нем становится меньше закономерностей и больше неопределенностей, уплотняются социальные связи, усложняются способы социального взаимодействия. Регуляция такого общества формирует потребность в социальной инженерии. Социальная инженерия представляет собой систему практически ориентированных знаний в области управления о технологиях, процедурах и методах взаимодействия людей. Ее объектом выступают поселения и организации, а предметом — управленческая практика. Социально-инженерному сопровождению подлежат все стадии управленческого цикла:

— целеполагание посредством анализа (исследования) и диагностики (распознавания) проблемной ситуации, предвидения и прогнозирования;

— подготовка управленческого решения, связанная с конкретизацией этой цели в проектах, программах и планах;

— принятие управленческого решения путем поиска способов преодоления проблемы, оценки и выбора альтернативы ее обоснования;

— реализация управленческого решения через организацию исполнения выработанных рекомендаций, применения социальных технологий;

— контроль реализации управленческого решения, оценка полученного результата.

В современной науке, в частности по мере социологизации теории и практики управления, сложился новый подход — «инженерный», подразумевающий непосредственное включение социолога в процесс менеджмента или публичного администрирования: разработку социальных проектов и технологий, конструирование, моделирование, планирование, внедрение новшеств и т.п. Социальная инженерия выступает одним из способов соединения науки и практики в социальном управлении. Она представляет собой мир социальной науки, ориентированной на решение практических проблем. Это выражается в разработке конкретных социальных проектов, в планировании и управлении развитием социальных организаций и общностей. Социальная инженерия интересуется проблемами «человек-человек». Она помогает перестроить социальные организации, адаптировать их к изменяющимся условиям посредством специальной техники работы с людьми, улучшая тем самым, управленческую практику. Социоинженерная деятельность в развитии ГОС не ограничивается подготовкой управленческих решений. Она включает в себя такие управленческие задачи, как выбор альтернатив (стратегии развития), экспертную оценку принимаемых решений, управленческое консультирование, контроль за внедрением социальных новшеств и др. Социальная инженерия возможна как метод постепенных реформ и преобразований системы ГОС. Научная основа такой инженерии состоит в сборе фактической информации, необходимой для построения или изменения общественных институтов в соответствии с целями и желаниями людей.

Какие есть модели ТОС?

1. *Пилотная модель ТОС.* Настоящая модель распространена в регионах с низкими показателями в экономике, где социально-бытовые условия поселения не соответствуют последним нормам цивилизации. Основные характеристики модели:

1) Модель насаждается сверху администрацией региона или муниципального образования.

2) Как правило, ТОСы организованы без образования юридического лица.

3) ТОСы не имеют помещений, другого имущества.

Чаще всего председатель ТОСа — это одновременно руководитель школы, клуба, библиотеки, может быть, старший по дому, в исключительных случаях — активный пенсионер. Остальные члены совета не активны, совет прописан на бумаге. «Гражданская активность» навязана муниципальной властью в целях выполнения региональных и муниципальных программ, которые удобнее реализовывать не через систему госзакупок, а путем предоставления субсидий, субвенций и других дотаций.

2. *Административная модель ТОС.* Настоящая модель распространена в промышленных городах с большим количеством населения со средним уровнем достатка, имеет сетевую организационную структуру. Четкие границы ТОС определяются «сверху». Финансирование системы ТОС заложено в бюджете муниципального образования. Основные характеристики модели:

1) Модель имеет четкую структуру иерархической направленности: председатель ТОСа — заместители председателя — члены совета ТОС — старшие по домам — старшие по подъездам.

2) ТОС зарегистрирован в форме юридического лица, имеет смету с оплатой труда руководителей и выстроенную систему поощрения активистов.

3) Вопросы местного значения решаются в основном путем администрирования «сверху»: «весенний и осенний субботники», обеспечение участия населения в городских мероприятиях и акциях, просвещение населения по вопросам ЖКХ и т. д.

4) Ведется прием населения, который проводит председатель или его заместитель.

5) ТОСы обеспечены помещениями, оргтехникой. Имеют план работы на год, квартал, месяц. Планы утверждают муниципалитеты. Такая структура, как правило, очень хорошо проявляет себя на выборах различных уровней.

3. *Демократическая модель ТОС.* Настоящая модель распространена в регионах с развитой экономикой, где существуют традиции реализации общественных инициатив. Разработаны муниципальные программы поддержки ТОС. Эта модель в настоящее время представляет собой одну из самых передовых моделей ТОС. Основные характеристики модели:

1) Поддержка ТОС органами МСУ различными способами: прямые субсидии, помощь материальными ресурсами (предоставление помещения, оргтехники, наличие специальной программы по развитию ТОС).

2) Проведение конкурсов социально значимых проектов, где ТОСы могут получить гранты.

3) ТОС имеет возможность на договорной основе с муниципалитетом решать проблемы местного значения.

4) ТОС реализует проекты по инициативе граждан без привлечения бюджетных средств.

5) Выборы председателя и членов совета ТОС носят демократический характер.

6) Границы ТОС определяются жителями территории самостоятельно.

СУДЕБНЫЙ КЕЙС

2021

Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26.04.2021 № Ф06-2640/2021 по делу № А72-8625/2020

Требование: О взыскании неосновательного обогащения и процентов.

Обстоятельства: Истец (Администрация города Ульяновска) указал, что в результате нарушения ответчиком (Территориальное общественное самоуправление «Ульяновский, 2») условий договора безвозмездного пользования имуществом и допущения им задолженности с истца судебным актом было взыскано неосновательное обогащение, составляющее стоимость расходов на содержание и ремонт общего имущества, коммунальные услуги и проценты.

Решение: Требование удовлетворено в части взыскания неосновательного обогащения, поскольку обязанность ответчика по оплате данной суммы установлена. Во взыскании процентов отказано, поскольку исполнение истцом в добровольном порядке указанных требований исключило бы начисление спорных процентов.

Арбитражный суд Поволжского округа рассмотрел кассационную жалобу Территориального общественного самоуправления «Ульяновский, 2» на принятые в порядке упрощенного производства решение Арбитражного суда Ульяновской области от 20.10.2020 (резолютивная часть от 13.10.2020) и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2020 по делу № А72-8625/2020 по исковому заявлению администрации города Ульяновска к Территориаль-

ному общественному самоуправлению «Ульяновский, 2» о взыскании денежных средств.

Администрация города Ульяновска обратилась в Арбитражный суд Ульяновской области с иском к Территориальному общественному самоуправлению «Ульяновский, 2» о взыскании 16 416 руб. 71 коп. неосновательного обогащения, 139 руб. 43 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами и 807 руб. 34 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами с 17.11.2017 по день фактической оплаты долга, 747 руб. 11 коп. взысканных решением суда в возмещение расходов по оплате государственной пошлины.

Решением Арбитражного суда Ульяновской области от 20.10.2020 исковые требования удовлетворены частично, с ТОС «Ульяновский, 2» в пользу Администрации взыскано в порядке регресса 16 416 руб. 71 коп. расходов на содержание и текущий ремонт общего имущества МКД и коммунальные услуги, в удовлетворении исковых требований в остальной части отказано.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, 06.04.2012 между Комитетом по управлению городским имуществом и земельными ресурсами администрации города Ульяновска и ТОС «Ульяновский, 2» (пользователь) заключен договор безвозмездного пользования имуществом № 812, согласно пункту 1.1. которого Комитет на основании распоряжения от 03.04.2012 № 284 передал, а пользователь принял муниципальные нежилые помещения, расположенные по адресу: «...» площадью 32,4 кв. м для использования недвижимого имущества в целях защиты окружающей среды, охраны здоровья граждан, а также для размещения органов управления ТОС «Ульяновский, 2» и проведения работы с населением.

Кроме того, между Комитетом и ТОС «Ульяновский, 2» был заключен договор безвозмездного пользования имуществом от 22.10.2012 № 833, согласно пункту 1.1. которого Комитет на основании распоряжения от 18.10.2012 № 768 передал, а пользователь принял муниципальные нежилые помещения, расположенные по адресу: «...», общей площадью 673 кв. м для использования недвижимого имущества под культурно-оздоровительный центр, а также в целях развития физической культуры и спорта.

Согласно пунктам 2.4.2., 2.4.3 пользователь принял на себя обязательства производить капитальный ремонт помещений с согласова-

нием сторонами сроков и условий проведения капитального ремонта, а также осуществлять текущий ремонт помещений, содержать их в исправном состоянии и соответствующем санитарном состоянии.

Пунктом 2.4.5 вышеуказанных договоров ТОС «Ульяновский, 2» обязалось в течение двух недель с момента заключения договоров заключить со специальными организациями договоры на снабжение помещений энергетическими и прочими ресурсами, техническое обслуживание помещений, а также содержание зданий пропорционально занимаемой площади.

Ответчик не оспаривает, что ТОС «Ульяновский, 2» указанные договоры не заключило.

Решением Арбитражного суда Ульяновской области от 17.05.2018 по делу № А72-17640/2017 с муниципального образования «город Ульяновск» в лице администрации города Ульяновска за счет казны муниципального образования «город Ульяновск» в пользу ТСН «ТСЖ «Ульяновский проспект № 2» было взыскано 43 947 руб. 06 коп. неосновательного обогащения за период с 01.09.2017 по 30.09.2017, составляющего стоимость расходов на содержание и ремонт общего имущества, а также по оплате коммунальных услуг, 3731,25 руб. процентов за пользование чужими денежными средствами с 11.10.2017 по 16.11.2017, а также проценты с 17.11.2017 по день фактической оплаты основного долга проценты за пользование чужими денежными средствами, исходя из ключевой ставки Банка России, действовавшей в соответствующие периоды, и 2000 руб. в возмещение расходов по уплате государственной пошлины.

Обращаясь в суд с настоящим иском, Администрация просила возместить ей взысканные с нее суммы за счет ТОС «Ульяновский, 2», нарушившего условия договоров безвозмездного пользования имуществом от 06.04.2012 № 812, от 22.10.2012 № 833 и допустившего задолженность.

Разрешая исковые требования, суды пришли к выводу о наличии у ответчика обязанности по возмещению истцу суммы в размере 16 416 руб. 71 коп., составляющих плату на содержание и текущий ремонт общего имущества МКД и коммунальные услуги.

В удовлетворении требования о взыскании 139 руб. 43 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами и 807 руб. 34 коп. процентов за пользование чужими денежными средствами с 17.11.2017 по день фактической оплаты долга, 747 руб. 11 коп. в возмещение рас-

ходов по оплате государственной пошлины, взысканных по решению суда, судами отказано с указанием на то, что причиной обращения управляющей компании в суд в рамках дела № А72-17640/2017 явились неправомерные действия самого истца, не принявшего мер по добровольному удовлетворению требований управляющей компании по погашению задолженности, исполнение истцом в добровольном порядке указанных требований исключило бы их несение.

Суд кассационной инстанции соглашается с выводами судов, которые верно указали, что позиция ответчика об отсутствии у пользователя помещениями спорных обязательств перед собственником последних основана на неверном толковании норм материального права и неправильной оценке содержания судебных актов по другим делам, отличных от настоящего по субъектному составу и существу спора. Так, в рассматриваемом случае обязанность по возмещению понесенных истцом расходов вытекает не из договора управления общим имуществом многоквартирного дома и не из обязанности собственника нести расходы по содержанию общего имущества дома, а из отношений сторон, возникших из условий договоров безвозмездного пользования имуществом. Аналогия применения норм материального права со спорами между управляющей компанией и собственником помещения отсутствует.

Арбитражный суд Поволжского округа постановил: решение Арбитражного суда Ульяновской области от 20.10.2020 и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.12.2020 по делу № А72-8625/2020 оставить без изменения, кассационную жалобу — без удовлетворения.

2020

Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 03.06.2020 № 84-КА20-1

Об отмене определения Окуловского районного суда Новгородской области от 22.07.2019, апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Новгородского областного суда от 28.08.2019 и направлении на новое рассмотрение дела о призна-

нии незаконными решений Совета депутатов Окуловского городского поселения от 03.06.2019 № 153, 154 «Об отмене решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 24.10.2018 № 132 «Об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления «Флагман», «О внесении изменений в решение Совета депутатов Окуловского городского поселения от 26.12.2012 № 152 «Об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления «Верман»

Оставленный без рассмотрения по мотивам необладания заявителем гражданской и гражданской процессуальной правоспособностью без статуса юридического лица административный иск председателя территориального общественного самоуправления о признании незаконными решения совета депутатов городского поселения по вопросу утверждения границ территории территориального общественного самоуправления направлен в порядке ст. 20 КАС РФ в областной суд на стадию принятия к производству, так как в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» отсутствие у общественного объединения, созданного в форме органа общественной самодеятельности (в данном случае территориального общественного самоуправления), статуса юридического лица не может являться препятствием для реализации им права на судебную защиту.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу председателя ТОС «Флагман» на определение судьи Окуловского районного суда Новгородской области от 22 июля 2019 года.

Председатель ТОС «Флагман» обратился в Окуловский районный суд Новгородской области с административным исковым заявлением о признании незаконными решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 3 июня 2019 года № 153 «Об отмене решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 24 октября 2018 года № 132 «Об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления «Флагман» и решения Совета де-

путатов Окуловского городского поселения от 3 июня 2019 года № 154 «О внесении изменений в решение Совета депутатов Окуловского городского поселения от 26 декабря 2012 года № 152 «Об утверждении границ территориального общественного самоуправления «Верман», указав в обоснование заявленных требований, что оспариваемыми муниципальными правовыми актами нарушаются права административного истца.

Определением судьи от 22 июля 2019 года председателю ТОС «Флагман» отказано в принятии административного искового заявления на основании пункта 2 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В кассационной жалобе, поданной председателем ТОС «Флагман» в Верховный Суд Российской Федерации, поставлен вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов.

Отказывая в принятии административного искового заявления, в мотивировочной части определения судья указал, что административное исковое заявление подано лицом (ТОС «Флагман»), не обладающим гражданской и гражданской процессуальной правоспособностью исходя из положений статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 36 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку не является юридическим лицом и не может выступать стороной в суде.

Однако судебные инстанции не учли, что в соответствии с частью 1 статьи 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Согласно абзацу второму части 5 статьи 27 указанного закона, территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В силу положений статьи 7 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» к числу организационно-правовых форм общественных объединений относится орган общественной самодеятельности.

Согласно статье 12 указанного закона, органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности данный орган приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Согласно абзацу четвертому статьи 3 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном упомянутым федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

В силу абзаца второго статьи 39 указанного закона общественные объединения и граждане, чьи права, предоставленные названным выше федеральным законом и другими законами об отдельных видах общественных объединений, оказались нарушенными, могут обратиться с исковым заявлением в судебные органы.

Согласно частям 1 и 2 статьи 5 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами, органами го-

сударственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, религиозными и иными организациями, в том числе некоммерческими, а также общественными объединениями и религиозными организациями, не являющимися юридическими лицами, если они согласно Кодексу и другим федеральным законам обладают правом на судебную защиту своих прав, свобод и законных интересов в публичной сфере.

В силу части 2 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае, если это предусмотрено федеральным законом, общественное объединение вправе обратиться в суд с требованием об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, если полагает, что нарушены или оспорены права, свободы и законные интересы всех членов этого общественного объединения, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Однако отсутствие у общественного объединения, созданного в форме органа общественной самодеятельности (в данном случае территориального общественного самоуправления), статуса юридического лица не может являться препятствием для реализации им права на судебную защиту.

Решение Московского областного суда от 28.05.2020 по делу № 3а-1064/20

Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пп. 3.2.1 п. 3.2 ст. 3 Положения о территориальном общественном самоуправлении в городском округе Истра Московской области, утв. решением Совета депутатов городского округа Истра от 23.04.2018 № 10/5

Требование: О признании недействующим в части нормативно-правового акта Совета депутатов городского округа Истра Московской области.

Обстоятельства: Истец просит признать недействующим подпункт 3.2.1 пункта 3.2 статьи 3 Положения о территориальном общественном самоуправлении в городском округе Истра Московской области, утвержденного решением Совета депутатов городского округа Истра Московской области № 10/5

от 23.04.2018, как несоответствующий пункту 3 статье 27 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Решение: Установление численности инициативной группы, которая выходит с предложением о создании и установлении границ ТОС, должно отвечать интересам общности, населения, а не отдельно взятой группе граждан-жителей территории.

Московский областной суд рассмотрел административное дело № 3а-1064/20 по административному исковому заявлению Б.А.М. к Совету депутатов городского округа Истра Московской области о признании недействующим нормативно-правового акта (в части).

Б.А.М. обратился в суд с иском к Совету депутатов городского округа Истра Московской области о признании недействующим в части нормативно-правового акта Совета депутатов городского округа Истра Московской области. В обоснование иска указал, что 02.08.2019 им было направлено обращение в Совет депутатов городского округа Истра как представителем инициативной группы граждан, состоящей из 4 человек, с просьбой установить границы ТОС в д. Борзые г.о. Истра, включающего в себя жилые дома, расположенные на <данные изъяты>. По результатам рассмотрения председателем Совета депутатов городского округа Истра указанного обращения в установлении границ ТОС отказано на основании пп. 3.2.1 п. 3.2 ст. 3 Положения о ТОС в г.о. Истра, поскольку состав обратившейся в Совет депутатов инициативной группы менее установленной названным пунктом Положения численности в 10 человек. На основании изложенного, просил признать недействующим подпункт 3.2.1 пункта 3.2 статьи 3 Положения о территориальном общественном самоуправлении в городском округе Истра Московской области, утвержденного решением Совета депутатов городского округа Истра Московской области № 10/5 от 23.04.2018, как несоответствующий пункту 3 статье 27 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В судебном заседании представитель административного истца поддержал требования в полном объеме, полагал, что установление количественного лимита для инициативной группы при создании ТОС является заведомым ограничением права граждан на самоорганизацию граждан по месту их жительства.

Представитель администрации г.о. Истра в судебном заседании не участвовал, в письменном отзыве возражал против удовлетворения требований. Указал, что в удовлетворении заявления Б.А.М. об установлении границ территории предполагаемого к созданию ТОС отказано правомерно, поскольку численность инициативной группы обратившихся с заявлением граждан менее 10 человек. Внесение изменений либо отмена собственных правовых актов относится к сфере усмотрения органа местного самоуправления. Подпункт 2.3.1 решения Совета депутатов городского округа Истра от 23.04.2018 № 10/5 не противоречит требованиям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем, Положение о ТОС принято Советом депутатов г.о. Истра в рамках полномочий, предоставленных представительному органу местного самоуправления ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ и ч. 2 ст. 23 Устава г.о. Истра от 01.02.2018.

Указанный нормативный акт опубликован на сайте городского округа Истра Московской области (<http://istra-adm.ru>) 24 апреля 2018 г.; в газете «Истринские вести» от 27 апреля 2018 г., № 32.

Довод административного истца о противоречии п.п. 3.2.1 п. 3.2 ст. 3 Положения о ТОС ч. 3 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ суд считает несостоятельным, поскольку указанная норма определяет, в пределах каких территорий проживания граждан может осуществляться территориальное общественное самоуправление.

При этом данной нормой порядок организации и осуществления ТОС не регулируется.

Из анализа норм законодательства следует, что ТОС — в первую очередь институт гражданского общества, имеющий специфическую публично-ориентированную цель и сферу деятельности. По своей природе ТОС является связующим звеном между населением и муниципальным уровнем публичной власти.

Поскольку ТОС по определению — это территориальное общественное самоуправление, то ключевым является вопрос определения территорий, в границах которых создается и действует каждое конкретное ТОС. Общее правило заключается в том, что ТОС создается гражданами по месту их жительства на части территорий муниципального образования, причем именно первичного, «низового» уровня — поселения либо внутригородской территории города федерального

значения, внутригородского района. Закон прямо называет территории проживания граждан, в которых, как правило, осуществляется ТОС.

Закон не устанавливает требований и правил определения территории ТОС и никому не делегирует это право. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной территории. При этом у органов местного самоуправления нет потребности планомерно разделять территорию на ТОС, поэтому решающую роль играет самоощущение населения определенной территории как сообщества.

Следовательно, устанавливая в пункте 3.2.1 оспариваемого решения организацию и проведение собрания (конференции) инициативной группой граждан численностью не менее 10 (десяти) человек, проживающих на территории, на которой будет осуществлять свою деятельность ТОС, орган местного самоуправления преследует цель наиболее эффективного выяснения мнения граждан на создание и деятельность ТОС, учитывая, в том числе, сложившуюся систему коммуникаций и размещения объектов социальной инфраструктуры (детских садов, школ, остановок транспорта, ландшафта, узнаваемости людей, наличия доверия между ними), а также объективные географические факторы.

Кроме того, устанавливая данную численность, орган местного самоуправления стремится обеспечить гражданам (населению) гарантированность в последующем эффективность выделения бюджетных средств, поскольку в последующем будут иметь место договорные отношения ТОС с муниципалитетами, позволяющие им использовать средства местных бюджетов для проведения деятельности по обустройству территорий и иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей жителей.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу, что установление численности инициативной группы, которая выходит с предложением о создании и установлении границ ТОС, должно отвечать интересам общественности, населения, а не отдельно взятой группе граждан-жителей территории.

Суд обращает внимание, что, обратившись с вышеуказанным заявлением, представитель инициативной группы Б.А.М. фактически

просит создать территориальное общественное самоуправление в отношении двух жилых домов, в которых зарегистрированы по месту жительства он, его дочь, бывшая супруга.

Таким образом, поскольку определения порядка организации и осуществления территориального общественного самоуправления отнесено ч. 11 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ к дискреционным полномочиям представительного органа местного самоуправления, противоречий п.п. 3.2.1 п. 3.2 ст. 3 Положения о ТОС нормативным актам, имеющим большую юридическую силу, в частности Федеральному закону № 131-ФЗ, и Уставу г.о. Истра, не имеется.

То есть суд приходит к выводу, что нормативно-правовой акт юридическому акту, имеющему большую юридическую силу, не противоречит, права истца не нарушает.

Суд принял решение отказать в полном объеме в удовлетворении административного искового заявления Б.А.М. к Совету депутатов городского округа.

2019

Апелляционное определение Московского городского суда от 20.12.2019 по делу № 33-55056/2019

Требование: О взыскании задолженности, обязанности заключить договор о порядке пользования объектами инфраструктуры и иным имуществом общего пользования дачного потребительского кооператива.

Обстоятельства: Ответчик является собственником земельного участка, расположенного на территории дачного потребительского кооператива (в границах ТОС «Северный»); оплату за пользование инфраструктурой и другим имуществом общего пользования не производит.

Решение: Требование удовлетворено частично.

Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда рассмотрела гражданское дело по докладу судьи по апелляционной жалобе и дополнениям к ней ответчика Л. на решение Головинского районного суда г. Москвы от 23 апреля 2019 года, которым постановлено:

Исковые требования ДПК «Северный» к Л. о взыскании задолженности, судебных расходов, обязанности заключить договор — удовлетворить.

Взыскать с Л. в пользу ДПК «Северный» задолженность в сумме 150000 руб. 00 коп., судебные расходы — 4500 руб.

Материалами дела подтверждается, что земельный участок ответчика расположен в границах территории, которую обслуживает ДПК «Северный», на земельном участке, принадлежащем ответчику, расположен дом, который подключен к газовым и электрическим сетям, принадлежащим истцу, в связи с чем, ответчик, в спорный период, пользуясь своим участком, пользовался и имуществом общего пользования ДПК, поэтому обязан был возмещать расходы ДПК на содержание общего имущества.

Указанные обстоятельства ответчиком не опровергнуты, доказательств обратного не представлено.

Доводы апелляционной жалобы о том, что земельный участок ответчика находится в границах ТОС «Северный» не освобождают его от обязанности производить оплату взносов за пользование объектами инфраструктуры и имущества общего пользования, принадлежащих ДПК «Северный», поскольку ТОС «Северный» является общественной организацией, не являющейся юридическим лицом, созданной в результате самоорганизации граждан по месту жительства на части территории городского поселения Черкизово Пушкинского района Московской области для самостоятельного осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения, которая на осуществляет управление, содержание и обслуживание, а также благоустройство территории, где расположен земельный участок ответчика.

Доводы дополнительной апелляционной жалобы о том, что судом не проверено обоснование размера членских взносов, составленные истцом сметы расходов не обоснованы, размер взносов определен произвольно без финансового обоснования, основанием для отмены решения суда не являются, поскольку размер членских взносов, а также платежей за пользование объектами инфраструктуры и общего пользования утверждены решениями общих собраний членов ДПК «Северный», которые в установленном законом порядке не оспорены и не законными не признаны, ответчик в суде первой инстанции не оспаривал размер утвержденных взносов.

В целом доводы, изложенные в апелляционной жалобе ответчика по исковым требованиям о взыскании задолженности, не содержат фактов, которые не учтены судом первой инстанции при рассмотрении дела и имели бы юридическое значение для вынесения судебного акта

по существу, влияли бы на обоснованность и законность судебного решения, либо опровергали изложенные выводы и выводы суда первой инстанции.

Судебная коллегия полагает, что суд с достаточной полнотой исследовал все обстоятельства дела относительно требований о взыскании задолженности, правильно установил юридически значимые обстоятельства по делу, выводы суда основаны на всестороннем, полном и объективном исследовании имеющихся в деле доказательств и не противоречат материалам дела.

При таких обстоятельствах решение суда в указанной части является законным и обоснованным, оснований к его изменению не усматривается.

Апелляционное определение Московского городского суда от 02.12.2019 по делу № 33а-8405/2019

Требование: О признании бездействия незаконным, обязанности устранить допущенные нарушения.

Обстоятельства: Истец указал, что обратился с предложением об утверждении границ территориального общественного самоуправления, ответчик не принял по нему соответствующего решения, границы ТОС не утверждены, что нарушает права на создание ТОС, непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в его осуществлении.

Решение: В удовлетворении требования отказано.

Судебная коллегия по административным делам Московского городского суда рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 2а-1416/2019 по административному исковому заявлению Л. к Совету депутатов муниципального округа «Донской» г. Москвы о признании бездействия незаконным, обязанности устранить допущенные нарушения по апелляционной жалобе административного истца Л. на решение Симоновского районного суда г. Москвы от 21 июня 2019 года об отказе в удовлетворении требований.

Л. обратился в суд с административным иском о признании недействительным решения Совета депутатов Муниципального округа «Донской» г. Москвы при рассмотрении предложения инициативной группы об утверждении границ территориального общественного самоуправления; обязанности утвердить границы территориального об-

шествленного самоуправления в соответствии с предложением инициативной группы в границах: «... ..» с учетом уточнений: границы территории не выходят за пределы границ муниципального округа; утверждение границ территориального общественного самоуправления не является основанием права владения, пользования и распоряжения земельными участками, предоставления земельных участков и проводится исключительно в целях организации ТОС; в состав территории, на которой осуществляется ТОС не входят территории, закрепленные в установленном порядке за учреждениями, предприятиями, организациями и земли общего пользования.

Решением Симоновского районного суда г. Москвы от 21 июня 2019 года в удовлетворении административного искового заявления Л. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит об отмене данного судебного акта как незаконного, утверждая о нарушении судом норм материального права, несоответствии выводов суда фактическим обстоятельствам дела.

Из материалов административного дела следует, что обращаясь в суд, Л. указывал на то, что 14.01.2019 года обратился в Совет депутатов Муниципального округа «Донской» г. Москвы с предложением об утверждении границ территориального общественного самоуправления; по состоянию на 01.04.2019 года административный ответчик не принял по нему соответствующего решения, границы ТОС не утверждены, что нарушает права на создание ТОС, непосредственное осуществление местного самоуправления и участия в его осуществлении.

В соответствии с частью 1 статьи 33 Регламента Совета депутатов Муниципального округа «Донской», утвержденного решением Совета депутатов от 20.06.2013 г. № 01-03-50, решение Совета депутатов «Об установлении границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление в муниципальном округе Донской» принимается большинством голосов от установленной численности депутатов.

Согласно пунктам 3.3, 3.5, 3.6. Решения Совета депутатов Муниципального округа Донской от 25 декабря 2013 года № 01-03-139 «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном округе Донской» границы территории устанавливаются советом депутатов по предложению населения, проживающего на данной территории, предложение инициативной группы рассматривается на за-

седании Совета депутатов в течение 30 дней со дня его поступления в Совет депутатов; по итогам рассмотрения предложения инициативной группы Совет депутатов принимает следующее решение: об установлении границ территории; о внесении изменений в границы территории; об отказе в установлении границ территории.

Применительно к изложенному судом при рассмотрении дела было установлено, Совет депутатов муниципального округа Донской (далее — Совет депутатов) является представительным органом муниципального округа Донской в городе Москве, осуществляющим полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством города Москвы, Уставом муниципального округа Донской, иными муниципальными правовыми актами.

Численность Совета составляет 10 депутатов (часть 3 статьи 5 Устава Муниципального округа Донской).

Деятельность Совета депутатов основывается на принципах открытости и гласности, свободного обсуждения и совместного решения вопросов. Совет депутатов осуществляет свои полномочия на заседаниях. Полномочия Председателя Совета депутатов исполняет глава муниципального округа Донской, избираемый в соответствии с Уставом муниципального округа Донской и настоящим Регламентом (части 2–4 статьи 1 Регламента).

14 января 2019 года в Совет депутатов поступило от инициативной группы предложение «Об утверждении границ территории межквартального территориального общественного самоуправления Донского района» от 01 декабря 2018 года.

08 февраля 2019 года Л. на личном приеме главой муниципального округа вручено письмо с разъяснениями порядка и условий обращения с предложением об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления Донского района», обращено внимание заявителя на отсутствие полного комплекта документов (отсутствовал протокол собрания инициативной группы).

12 и 13 марта 2019 года от инициативной группы в совет депутатов поступили предложение «Об утверждении границ территории межквартального территориального общественного самоуправления Донского района» от 11.03.2019 года, и Уточненное Предложение об утверждении границ территории межквартального территориального общественного самоуправления Донского района» от 13.03.2019 года.

21 марта 2019 года на заседании Совета депутатов муниципального округа Донской депутатом * для рассмотрения был внесен проект Решения Совета депутатов «Об установлении границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление в муниципальном округе Донской» (проект Решения был зарегистрирован в Журнале регистрации проектов решений Совета депутатов муниципального округа Донской 15 марта 2019 года) на основании поступивших от инициативной группы предложения «Об утверждении границ территории межквартального территориального общественного самоуправления Донского района» от 11.03.2019 года, «Уточненного Предложения об утверждении границ территории межквартального территориального общественного самоуправления Донского района» от 13.03.2019 года.

На заседании Совета депутатов 21 марта 2019 года присутствовали 8 депутатов, кворум для проведения заседания Совета депутатов имелся, Совет депутатов был правомочен.

В ходе обсуждения проекта решения установлено, что большая часть жителей, присутствующих на заседании Совета депутатов, не проинформирована о создании и утверждении границ ТОС на территории Донского района. При обсуждении данного вопроса позиция жителей была неоднозначна и разделилась на «за» и «против». Ответы истца, председателя инициативной группы, на вопросы, заданные депутатами, и выявленные неточности в предложенных инициативной группой границах территории создаваемого ТОС, отсутствие четкого понимания вопросов местного значения, разрешение которых относится к полномочиям ТОС, не дали депутатам четкого понимания в обсуждаемом вопросе.

После обсуждения вопроса проект Решения был вынесен на голосование для принятия решения. По результатам голосования «за» принятие Решения проголосовал 1 депутат — *, «против» — 2 депутата — *, *, «воздержалось» — 5 депутатов — *, *, *, *, *.

Решение по проекту принято не было, большинство депутатов воздержались от выражения своей позиции по существу данного вопроса в виду вышеизложенных противоречий, установленных в ходе обсуждения.

22 апреля 2019 года Л. направлено письмо с разъяснениями по данному вопросу по адресу: <...> административному истцу было рекомендовано пересмотреть границы ТОС, предлагаемые для утверждения.

Исходя из изложенного, оценив собранные по административному делу доказательства, суд пришел к выводу об отказе в удовлетворении административного иска и исходил при этом из того, что утверждения административного истца о незаконном, нарушающем права заявителя бездействии административного ответчика в спорном вопросе не нашли своего объективного подтверждения, предложение инициативной группы рассматривалось на заседании Совета депутатов, на котором имелся кворум; по проекту решения положительного решения принято не было, большинство депутатов воздержались от выражения своей позиции по существу данного вопроса в виду установленных противоречий и неточностей в предложении инициативной группы об утверждении границ ТОС, установленных в ходе обсуждения; заявителю был направлен ответ на обращение, получение которого Л. не оспаривает, разъяснены порядок и условия предложения об утверждении границ территории территориального общественного самоуправления Донского района, что не противоречит нормам действующего законодательства и не расценивает как отказ в утверждении границ ТОС, а также как незаконное бездействие органа местного самоуправления.

Решение Московского городского суда от 23.10.2019 по делу № 3а-4586/2019

Требование: О признании недействующими отдельных положений Приложения 1 к решению Совета депутатов муниципального округа.

Обстоятельства: Истец (Председатель ТОС) указал, что оспариваемые положения ограничивают право ТОС вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, выходящими за пределы границ ТОС.

Решение: Требование удовлетворено.

Московский городской суд рассмотрел административное дело № 3а-4586/2019 по административному исковому заявлению Председателя ТОС «Бутовский» Б. к Совету депутатов муниципального округа Южное Бутово о признании недействующими отдельных положений Приложения 1 к решению Совета депутатов муниципального округа Южное Бутово от 26.01.2016 г. № 58/2 в редакции решения Совета депутатов муниципального округа Южное Бутово от 26.03.2019 г. № 21/16.

26.03.2019 г. Советом депутатов муниципального округа Южное Бутово принято решение № 21/16 «О внесении изменений в решение Совета депутатов муниципального округа Южное Бутово от 26.01.2016 г. № 58/2 «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном округе Южное Бутово», которым в Приложение 1 «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления в муниципальном округе Южное Бутово» (далее — Порядок) изложено в новой редакции. Пунктом 34.2. Порядка предусмотрено, что органы территориального общественного самоуправления вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, в рамках осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения в пределах границ ТОС.

Председатель ТОС «Бутовский» — Б. — обратился в Московский городской суд с административным иском, и просил признать недействующим пункт 34.2 Порядка в части слов «в рамках осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения в пределах границ ТОС». В обоснование заявленного требования административный истец указал, что оспариваемые положения ограничивают право ТОС вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, выходящими за пределы границ ТОС, что противоречит ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку муниципальный правовой акт, который касается лишь части территории муниципального образования, принять не возможно.

Уставом ТОС «Бутовский», который был зарегистрирован решением Совета депутатов муниципального округа Южное Бутово от 28.01.2019 г. № 03-ПА, и председателем которого является Б., предусмотрено, что территориальное общественное самоуправление создано и осуществляется в следующих границах: подъезд № 1 многоквартирного жилого дома № 5 по ул. Южнобутовская в г. Москве; решение № 17/3 об установлении границ территории ТОС принято Советом депутатов муниципального округа Южное Бутово 18.12.2018 г.

Пунктом 34.2 изложенного в новой редакции Порядка предусмотрено, что органы территориального общественного самоуправления вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, в рамках осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения в пределах границ ТОС.

Тем самым, реализация правотворческой инициативы территориального общественного самоуправления и в том числе ТОС «Бутовский» была ограничена, поскольку приведенная выше норма допускает толкование, предусматривающее право ТОС по внесению в органы местного самоуправления только тех муниципальных правовых актов, действие которых распространяется не на всю территорию муниципального образования, а лишь в пределах его границ.

Между тем, п. 4 ст. 20 Устава муниципального округа Южное Бутово, действие которого распространяется на всю территорию муниципального образования, предусматривает право ТОС по внесению проектов Устава муниципального образования, а также решения Совета депутатов о внесении в Устав изменений и дополнений, без каких-либо ограничений.

В соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования, соответственно, действие любого муниципального правового акта не может ограничиваться какой-либо отдельно взятой территорией в пределах территории муниципального образования.

Таким образом, оспариваемые административным истцом положения Порядка не соответствуют Уставу муниципального округа Южное Бутово, а также Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ и нарушают права административного истца, поскольку в нарушение приведенных выше норм, имеющих большую юридическую силу, допускают ограничение правотворческой инициативы территориального общественного самоуправления.

Судом было принято решение об удовлетворении заявленного требования.

С момента вступления настоящего решения в законную силу пункт 34.2 Приложения 1 к решению Совета депутатов муниципального округа Южное Бутово от 26.01.2016 г. № 58/2 «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления в муниципальном округе Южное Бутово» в редакции решения Совета депутатов муниципального округа Южное Бутово от 26.03.2019 г. № 21/16 признать недействующим в части слов «в рамках осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения в пределах границ ТОС».

2018

**Постановление Арбитражного суда Центрального округа
от 04.12.2018 № Ф10-5861/2018 по делу № А23-9210/2017**

Обстоятельства: Определением апелляционная жалоба возвращена заявителю (ТОС «Белкино») в связи с пропуском срока на ее подачу и отказом в восстановлении этого срока.

Решение: Определение оставлено без изменения.

Арбитражный суд Центрального округа рассмотрел в судебном заседании кассационную жалобу ТОС «Белкино» на определение Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.10.2018 по делу № А23-9210/2017.

Суд установил, что АО «Газпром газораспределение Обнинск» (далее — истец) обратилось в Арбитражный суд Калужской области с заявлением к территориальному общественному самоуправлению «Белкино» (далее — ТОС «Белкино») к кооперативу застройщиков индивидуальных жилых домов «Белкино» (далее — второй ответчик), о взыскании 1 620 070 руб.

Определением арбитражного суда от 28.03.2018 к участию в деле привлечено в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора товарищество собственников недвижимости «Газопровод Белкино».

Решением Арбитражного суда Калужской области от 17.07.2018 исковые требования удовлетворены, взыскана солидарно с ответчиков задолженность в сумме 1 620 070 руб.

Определением Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.10.2018 ТОС «Белкино» отказано в восстановлении пропущенного процессуального срока на подачу апелляционной жалобы, жалоба возвращена.

Не согласившись с вынесенным по делу апелляционной инстанцией вышеуказанным определением, заявитель обратился в Арбитражный суд Центрального округа с кассационной жалобой, в которой просит его отменить.

В обосновании жалобы заявитель указывает на то, что суд апелляционной инстанции не учел то, что ТОС «Белкино» является общественной организацией и не располагает персоналом по работе с поступающей судебной корреспонденцией, что привело к пропуску подачи жалобы.

Согласно пункту 34 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.12.2013 № 99 «О процессуальных сроках» для лиц, извещенных надлежащим образом о судебном разбирательстве, уважительными могут быть признаны, в частности, причины, связанные с отсутствием у них по обстоятельствам, не зависящим от этих лиц, сведений об обжалуемом судебном акте.

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 32 постановления Пленума от 25.12.2013 № 99 «О процессуальных сроках», при решении вопроса о восстановлении пропущенного срока подачи жалобы арбитражному суду следует оценивать обоснованность доводов лица, настаивающего на таком восстановлении, в целях предотвращения злоупотреблений при обжаловании судебных актов и учитывать, что необоснованное восстановление пропущенного процессуального срока может привести к нарушению принципа правовой определенности и соответствующих процессуальных гарантий.

Вместе с тем, учитывая, что восстановление пропущенного процессуального срока возможно по ходатайству заинтересованного лица, если лицо, участвующее в деле, доказало уважительность причины его пропуска, то есть наличие причин пропуска срока, не зависящих от воли лица обратившегося с жалобой.

В ходатайстве о восстановлении пропущенного срока на апелляционное обжалование заявитель в качестве причины пропуска срока указывает, что ТОС «Белкино» является общественной организацией и не располагает персоналом по работе с поступающей судебной корреспонденцией, что привело к пропуску подачи жалобы.

Однако данные обстоятельства не являются причиной пропуска срока, не зависящей от лица, обратившегося жалобой и не влекут восстановление пропущенного срока подачи жалобы.

Поскольку апелляционная жалоба подана с пропуском установленного срока, оснований для восстановления срока не установлено, суд апелляционной инстанции правомерно возвратил жалобу.

Обжалуемый судебный акт подлежит оставлению без изменения, кассационная жалоба без удовлетворения.

Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.06.2018 № Ф09-3998/18 по делу № А60-6518/2018

Обстоятельства: Определением исковое заявление о признании недействительным разрешения на строительство возвращено истцу (НОТОС микрорайона «Ботанический») ввиду неустранения обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без движения (непредоставление текста оспариваемого документа, а также документа, подтверждающего уплату государственной пошлины).

Решение: Определение оставлено без изменения.

Арбитражный суд Уральского округа рассмотрел кассационную жалобу некоммерческой организации территориального общественного самоуправления микрорайона «Ботанический» (далее — НОТОС микрорайона «Ботанический») на определение Арбитражного суда Свердловской области от 05.03.2018 по делу № А60-6518/2018 и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2018 по тому же делу.

НОТОС микрорайона «Ботанический» 31.01.2018 обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением к Администрации города Екатеринбурга, Правительству Свердловской области, Министерству строительства и развития инфраструктуры Свердловской области (далее — заинтересованные лица) о признании недействительным разрешения на строительство.

Определением суда от 07.02.2018 заявление НОТОС микрорайона «Ботанический» оставлено без движения в связи с нарушением заявителем ч. 2 ст. 199 и п. 2 ч. 1 ст. 126 АПК РФ. Судом предложено истцу в срок до 28.02.2018 устранить обстоятельства, послужившие основанием для оставления заявления без движения.

Определением суда от 05.03.2018 заявление НОТОС микрорайона «Ботанический» возвращено заявителю на основании п. 4 ч. 1 ст. 129 АПК РФ.

Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2018 определение суда первой инстанции от 05.03.2018 оставлено без изменения.

В кассационной жалобе НОТОС микрорайона «Ботанический» просит определение суда первой инстанции от 05.03.2018 и постановление апелляционного суда от 14.05.2018 отменить, вынести по делу новое решение.

Заявитель жалобы просит отнести государственную пошлину на заинтересованных лиц, поскольку является общественной некоммерческой организацией, не получает финансирование ни от администрации города Екатеринбурга, ни от других коммерческих организаций, не имеет расчетных счетов в банках, кредитных учреждениях.

Законность обжалуемых судебных актов проверена в кассационном порядке.

Как следует из материалов дела, НОТОС микрорайона «Ботанический» 31.01.2018 обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением к Администрации города Екатеринбурга, Правительству Свердловской области, Министерству строительства и развития инфраструктуры Свердловской области о признании недействительным разрешения на строительство.

Определением суда первой инстанции от 07.02.2018 заявление было оставлено без движения до 28.02.2018 в связи с тем, что заявителем в нарушение ч. 2 ст. 199 и п. 2 ч. 1 ст. 126 АПК РФ к заявлению не были приложены текст оспариваемого решения, а также документ, подтверждающий уплату государственной пошлины в установленных порядке и в размере.

Определением суда первой инстанции от 05.03.2018 исковое заявление возвращено НОТОС микрорайона «Ботанический» в связи с тем, что последним не устранены обстоятельства, послужившие основаниями для оставления заявления без движения, в срок, установленный в определении суда.

Суд апелляционной инстанции с выводами, изложенными в определении, согласился, признал их законными и обоснованными.

Учитывая, что у НОТОС микрорайона «Ботанический» имелся достаточный срок для устранения указанных в определении от 07.02.2018 об оставлении заявления без движения обстоятельств, а также то, что в суд от заявителя информация о наличии объективных препятствий для устранения обстоятельств, послуживших для оставления заявления без движения, в срок либо ходатайство о продлении срока оставления искового заявления без движения в связи с такими препятствиями, не поступали, суд первой инстанции правомерно возвратил НОТОС микрорайона «Ботанический» поданное им заявление.

Следует также отметить, что суд апелляционной инстанции обоснованно указал на то, что возвращение заявления не препятствует повторному обращению с таким же требованием в арбитражный суд

в общем порядке после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его возвращения, в связи с чем оснований для вывода о нарушении права заявителя на судебную защиту не имеется.

С учетом изложенного обжалуемые судебные акты подлежат оставлению без изменения, кассационная жалоба НОТОС микрорайона «Ботанический» — без удовлетворения.

Практическое пособие по актуальным вопросам
местного самоуправления

Серия «Муниципальная библиотека»

Выпуск 6

ТОС: от законодательных основ к практике реализации

Отв. ред. К.А. Иванова

Подписано в печать 13.09.2021.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Формат 60 × 90 1/16. Усл. печ. л. 6,5. Тираж 75 экз. Заказ 370.

Отпечатано в ООО «Издательство «Перспектив»».
121471, г. Москва, ул. Рябиновая, д. 51А, стр. 1.