

УДК 347.471

Гордеева И. В.
Gordeeva I. V.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В СТРУКТУРЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

**LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES
OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT
AS NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN CIVIL SOCIETY STRUCTURE**

В статье предложен сравнительный анализ нормативно-правового регулирования деятельности территориального общественного самоуправления на федеральном, региональном и местном уровнях. Рассмотрены актуальные проблемы правового регулирования деятельности территориального общественного самоуправления, сформулированы предложения по его совершенствованию.

The article proposes a comparative analysis of the legal regulation of the territorial public self-government on the federal, regional and local levels. The current topics of the legal regulation of activities of the territorial public self-government are considered. Recommendations for improvement of the legal regulation of the territorial public self-government are formulated.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, вопросы местного значения, гражданские инициативы.

Keywords: territorial public self-government, local issues, citizens' initiatives.

Глава 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) предусматривает формы участия населения в осуществлении местного самоуправления [1]. Одной из наиболее востребованных для населения форм гражданского участия в решении вопросов местного значения является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС). Согласно ч. 1 ст. 27 указанного закона, ТОС – это самоорганизация граждан по месту жительства для самостоятельного осуществления под свою ответственность собственных инициатив по вопросам местного значения.

Данная форма гражданского участия в решении вопросов местного значения оказывает большое влияние на социально-экономические процессы, происходящие на территории города. Заметную роль ТОС (при финансовой поддержке Администрации города) стало играть в благоустройстве и уборке территорий города, организации досуга населения, развитии физической культуры и массового спорта.

В связи с этим особое значение в развитии ТОС приобретет надлежащее нормативно-правовое регулирование деятельности ТОС как некоммерческих организаций, в том числе на муниципальном уровне.

Нормативно-правовое регулирование деятельности ТОС включает в себя три уровня: 1) федеральный (федеральное законодательство); 2) региональный (законодательство субъектов РФ); 3) муниципальный (муниципальные правовые акты).

С принятием ФЗ № 131 ТОС получило прямое федеральное регулирование своей деятельности. Данный закон содержит отдельную статью 27 «Территориальное общественное самоуправление», которая регулирует:

- 1) понятие ТОС и порядок установления его границ (ч. 1 и 3 ст. 27);

2) формы осуществления ТОС (собрания и конференции граждан, органы ТОС, ч. 2, 4, 6 ст. 27);

3) основные требования к регистрации уставов ТОС в органах местного самоуправления (ч. 3, 9, 10 ст. 27);

4) компетенцию собраний и конференций ТОС, полномочия органов ТОС (ч. 8 ст. 27).

Необходимо отметить, что до принятия ФЗ № 131 вопросы организации ТОС в большей степени регулировались законодательством субъектов РФ.

Например, в ХМАО действовал закон от 19.03.2001 № 26-оз «О территориальном общественном самоуправлении в Ханты-Мансийском автономном округе» [2], который был отменен с 01.01.2006 года в связи с введением в действие ФЗ № 131.

Тем не менее это не означает, что субъекты РФ полностью исключены из числа субъектов правового регулирования вопросов ТОС. Согласно ч. 2 ст. 33 ФЗ № 131 государственные органы обязаны содействовать населению в участии в осуществлении местного самоуправления, что позволяет субъектам РФ принимать законы о государственной поддержке ТОС. Такие законы приняты в Московской [3], Архангельской [4], Ульяновской [5] областях, Ненецком автономном округе [6].

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре действует лишь Концепция развития ТОС до 2025 года [7], а основное бремя по оказанию поддержки ТОС, в том числе финансовой, несут органы местного самоуправления.

Особенностью нормативно-правового регулирования деятельности ТОС на федеральном уровне является двойственная природа ТОС. Как пишет А. О. Стрельников, «с одной стороны, ТОС рассматривается как часть системы местного самоуправления, а с другой – в качестве системы самоорганизации граждан, гражданского общества» [8, с. 42].

Так, согласно абз. 2 ч. 5 ст. 27 ФЗ № 131, ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Статьей 50 ГК РФ для ТОС предусмотрена государственная регистрация в качестве юридического лица в организационно-правовой форме общественной организации [9].

В этом случае ТОС со статусом юридического лица проходит «двойную» регистрацию.

На первом этапе уставы ТОС регистрируются в органах местного самоуправления в соответствии с требованиями ст. 27 ФЗ № 131. Именно с момента регистрации устава ТОС в местной администрации оно считается учрежденным как форма самоорганизации граждан в целях решения вопросов местного значения (ч. 5 ст. 27 ФЗ № 131). С этого момента ТОС может осуществлять все свои функции (представлять интересы населения, вносить проекты муниципальных правовых актов, инициировать публичные слушания и т. д.), за исключением осуществления хозяйственной деятельности.

На втором этапе ТОС как юридические лица (общественные организации) регистрируются в территориальных органах юстиции в соответствии с требованиями ст. 27 ФЗ № 131, а также требованиями законодательства об общественных организациях. В этом случае на ТОС распространяются требования не только ст. 27 ФЗ № 131, но и положения гражданского законодательства о юридических лицах, Федеральных законов «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ [10], «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ [11], а также ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ (в части предоставления ТОС субсидий и грантов) [12].

Необходимо отметить, что двойственный статус ТОС (как формы участия граждан в местном самоуправлении и как общественной организации) урегулирован федеральным законодательством недостаточно, а порою противоречиво. Так, в действующем законодательстве отсутствуют пределы распространения на ТОС как юридических лиц положений Федеральных законов от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Очевидно, например, что к ТОС не применимы положения законодательства о членстве в общественной организации (в т. ч. регулирование в уставе ТОС условий и порядка приобретения, утраты членства). Исходя из содержания ч. 1, 3, 6 ст. 27 ФЗ № 131, участниками ТОС являются все лица, проживающие на соответствующей территории и достигшие 16-летнего возраста.

Минюст России уже констатирует сокращение числа ТОС по стране, поскольку им отказывают в регистрации в качестве юридических лиц на том основании, что они не предусматривают в своих уставах членство и среди документов, представляемых на регистрацию, нет списка членов. ТОС, разумеется, не способны представить поименный список своих участников, т. е. всех лиц, проживающих на локальной территории [13].

Само по себе придание на федеральном уровне ТОС, зарегистрированному в качестве юридического лица, статуса общественной организации умаляет значение ТОС как формы участия граждан в местном самоуправлении. Фактически ТОС приравниваются к статусу обычной социально ориентированной некоммерческой организации, которая имеет право на получение имущественной и финансовой поддержки со стороны органов местного самоуправления согласно ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», однако не может осуществлять публичные полномочия.

Так, ФЗ № 131 и отраслевое законодательство (земельное, градостроительное и т. д.) не предусматривают возможность передачи отдельных публичных полномочий органов местного самоуправления ТОС. Как отмечает А. В. Мадьярова, «в связи с этим, на сегодняшний день недопустимы случаи передачи некоммерческим организациям – ТОС таких полномочий, как решение вопросов отвода земельных участков и выдача разрешений на строительство, установку временных конструкций, предоставление мест под сезонную торговлю на территории ТОС и т. д.» [14].

Тем не менее из содержания ст. 27 ФЗ № 131 следует, что органы местного самоуправления могут предусматривать механизмы взаимодействия на договорной основе с органами ТОС для осуществления некоторых полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения с участием ТОС.

Исходя из вышеизложенного, необходимо различать понятия «передача полномочий органов местного самоуправления ТОС» и «привлечение ТОС к реализации полномочий органов местного самоуправления». На сегодняшний день федеральное законодательство ориентировано именно на второй вариант понимания природы ТОС.

В настоящее время Министерством юстиции РФ разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации». Законопроект предусматривает исключение ТОС из числа некоммерческих организаций, на которые распространяется специальный порядок государственной регистрации и контроля. Однако в остальной части федеральный законодатель продолжает рассматривать ТОС в качестве общественной организации [15].

Представляется, что внесение изменений в Федеральные законы «Об общественных объединениях» (от 19.05.1995 № 82-ФЗ) и «О некоммерческих организациях» (от 12.01.1996 № 7-ФЗ) в части определения конкретных норм (статей, пунктов), распространяемых на ТОС, а также установление особенностей регистрации ТОС в качестве юридических лиц в органах юстиции только усложнит нормативную базу и не решит принципиального вопроса о правовой природе ТОС.

Более правильным представляется принятие отдельного федерального закона об общих принципах организации ТОС, который регулировал бы ТОС прежде всего как публичную форму участия граждан в решении вопросов местного значения. В данном законе необходимо урегулировать статус ТОС не только как юридического лица, но и как самоорганиза-

ции граждан в целях решения вопросов местного значения, закрепив в том числе круг полномочий органов местного самоуправления, которые последние вправе делегировать ТОС.

Анализ правовых актов на уровне муниципальных образований автономного округа по вопросам организации ТОС показывает, что они в целом носят унифицированный характер. Во всех городских округах и муниципальных районах автономного округа приняты муниципальные правовые акты представительных органов о порядке организации ТОС, которые регулируют вопросы деятельности ТОС как самоорганизации граждан:

- 1) порядок установления и изменения границ территории, на которой осуществляется деятельность;
- 2) порядок создания и ликвидации;
- 3) порядок регистрации устава;
- 4) порядок осуществления деятельности, включая условия и порядок выделения ТОС средств из местного бюджета.

Различия в правовом регулировании деятельности ТОС в муниципальных образованиях автономного округа незначительны и касаются следующих моментов:

1. Регистрация уставов ТОС. В одних муниципальных образованиях регистрация уставов ТОС и вносимых изменений оформляется муниципальным правовым актом (распоряжением, постановлением) местной администрации (г. Сургут [16], Сургутский район [17], г. Нижневартовск [18]). В отдельных муниципальных образованиях муниципальный правовой акт о регистрации устава ТОС не издается, вместо этого выдается свидетельство о регистрации, подписанное главой муниципального образования (г. Ханты-Мансийск [19], г. Радужный [20]).

2. Установление границ ТОС. Согласно ч. 1 ст. 27 ФЗ № 131, границы ТОС устанавливаются представительным органом по предложению населения, проживающего на соответствующей территории.

В одних муниципальных образованиях предложение населения по границам ТОС оформляется на собраниях (конференциях) граждан и фиксируется в соответствующем протоколе собрания (конференции) (г. Сургут, Сургутский район). На наш взгляд, такой подход является правильным, так как именно собрание (конференция) граждан в правомочном составе может выражать мнение населения, проживающего на соответствующей территории.

Однако в некоторых муниципальных образованиях для внесения предложения населения по границам ТОС в представительный орган достаточно обращения инициативной группы граждан численностью не менее 3 человек, проживающих на той территории, где предполагается осуществлять территориальное общественное самоуправление (г. Нижневартовск, г. Урай [21], г. Ханты-Мансийск). Данный механизм установления границ ТОС является спорным, поскольку вряд ли инициативная группа из нескольких человек вправе выражать мнение всего населения, проживающего на соответствующей территории.

В городе Сургуте деятельность ТОС, в том числе его финансовая поддержка, регулируется следующими муниципальными правовыми актами:

- 1) Устав городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (ст. 16) [22];
- 2) решение городской Думы от 26.10.2005 № «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Сургуте»;
- 3) постановление администрации города Сургута от 13.04.2018 № 2565 «О порядке определения объема и предоставления субсидий территориальным общественным самоуправлениям города Сургута на осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения» [23];
- 4) постановление администрации города от 19.02.2014 № 1127 «Об утверждении порядка предоставления грантов в форме субсидий по результатам городского конкурса «Лучший совет ТОС», проводимого в рамках реализации муниципальной программы «Развитие гражданского общества в городе Сургуте на 2014–2030 годы» [24].

В вышеупомянутой Концепции развития территориального общественного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре до 2025 года отмечено, что общий охват населения в автономном округе границами ТОС составляет 275 700 тыс. человек, из них 251 983 человека приходится на г. Сургут. Такой высокий показатель развития ТОС был достигнут в том числе и благодаря своевременному принятию в городе соответствующих муниципальных правовых актов.

Между тем в настоящее время остается неурегулированным вопрос оценки эффективности деятельности ТОС при реализации собственных инициатив по вопросам местного значения. На сегодняшний день уже недостаточно просто сформировать нормативную базу для создания ТОС, необходимы правовые инструменты для повышения эффективности его деятельности. ТОС должны создаваться не для «статистики органов местного самоуправления», а для повышения реальной роли в удовлетворении запросов (потребностей) жителей в границах ТОС.

При этом ключевыми критериями оценки деятельности ТОС должны являться такие показатели, как, например, охват населения деятельностью ТОС, количество удовлетворенных запросов жителей с участием ТОС, увеличение количества благоустроенных территорий с участием ТОС, снижение количества нарушений Правил благоустройства в границах деятельности ТОС.

Представляется, что именно в этом ключе (повышение эффективности деятельности ТОС) должно развиваться дальнейшее нормативно-правовое регулирование, в том числе на муниципальном уровне.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 6 сентября 2003 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сентября 2003 г. // Рос. газ. 2003. 08 окт.
2. О территориальном общественном самоуправлении в Ханты-Мансийском автономном округе : закон Ханты-Мансийского автономного округа от 19.03.2001 № 26-оз : принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 2 марта 2001 // Новости Югры. 2001. 26 апр.
3. О поддержке территориального общественного самоуправления в Московской области : закон Московской области от 08.11.2017 № 187/2017-ОЗ : принят Московской областной Думой 26 октября 2017 // Ежедневные Новости. 2017. 28 нояб.
4. О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области : закон Архангельской области от 22.02.2013 № 613-37-ОЗ : принят Архангельским областным Собранием депутатов 13 февраля 2013 // Волна. 2013. 26 февр.
5. О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Ульяновской области : закон Ульяновской области от 28.06.2017 № 74-ЗО : принят Законодательным Собр. Ульяновской области 21 июня 2017 // Ульяновская правда. 2017. 07 июля.
6. О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Ненецком автономном округе : закон Ненецкого автономного округа от 13 марта 2015 № 56-ОЗ : принят Собранием депутатов Ненецкого автономного округа (Постановление от 5 марта 2015 года № 25-сд). URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.08.2019).
7. Концепция развития территориального общественного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре до 2025 года : распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 6 апреля 2018 г. № 151-рп // Собр. Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2018. 15 апр. Ст. 336.
8. Стрельников А. О. Правовое регулирование деятельности территориального общественного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 41–48.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации, ч. 1 : федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 1994 г. № 54-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 окт. 1994 г. // Рос.газ. 2003. 08 дек.
10. Об общественных объединениях : федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 № 82-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 14 апреля 1995 // Рос.газ. 1995. 25 мая.
11. О некоммерческих организациях : федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 № 7-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 дек. 1995 // Рос.газ. 1996. 24 янв.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г. // Рос. газ. 1998. 12 авг.
13. Щепачев В. А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 26–31.
14. Мадьярова А. В. Территориальное общественное самоуправление в Российской Федерации: некоторые проблемы организации и деятельности. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Чеботарев Г. Н. Особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7. С. 33–37.
16. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Сургуте : решение городской Думы от 26.10.2005 № 513-III ГД // Информационный бюллетень Думы и администрации г. Сургута. 2005. 31 окт.
17. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в Сургутском районе : решение Думы Сургутского района от 28.06.2010 № 633 // Приложение «Официальный выпуск» к газете «Вестник». 2010. 02 июля.
18. О Положении о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городе Нижневартовске : решение Думы г. Нижневартовска от 22.02.2018 № 304 // Варта. 2018. 03 марта.
19. О Положении о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городе Ханты-Мансийске : решение Думы г. Ханты-Мансийска от 22.12.2017 № 200-VI РД // Самарово – Ханты-Мансийск. 2017. 28 дек.
20. О Положении о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городе Радужный : решение Думы г. Радужный от 30.11.2017 № 292. Доступ из СПС «Гарант».
21. О Положении «О порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления в городе Урай» : решение Думы г. Урай от 21.09.2006 № 48. Доступ из СПС «Гарант».
22. Устав муниципального образования городской округ город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : решение Сургутской городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД // Сургутская трибуна. 2005. 22 марта.
23. О порядке определения объема и предоставления субсидий территориальным общественным самоуправлениям города Сургута на осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения : постановление Администрации города Сургута от 13.04.2018 № 2565 // Сургутские ведомости. 2018. 21 апр.
24. Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидий по результатам городского конкурса «Лучший совет ТОС», проводимого в рамках реализации муниципальной программы «Развитие гражданского общества в городе Сургуте на 2014–2030 годы : постановление Администрации города Сургута от 19.02.2014 № 1127 // Сургутские ведомости. 2014. 01 марта.