ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

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

ВГУЮ
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)
ВСЕРОССИЙСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ
СЕВЕРНЫЙ ИНСТИТУТ
(ФИЛИАЛ)

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Учебное пособие

Петрозаводск
2017

УДК 347.471(075)
ББК 66.7я7
Т35

Рецензенты:

Тайбаков А.А. – доктор юридических наук, профессор,
судья Конституционного Суда Республики Карелия,
Заслуженный юрист Республики Карелия

Игнатьева Т.П. – заместитель Главы Республики Карелия –
Руководитель Администрации Главы Республики Карелия,
Заслуженный юрист Российской Федерации и Республики Карелия

Редакционная коллегия:
Пивненко Р.Р. – кандидат исторических наук,
директор Карельского филиала РАНХиГС
Петров Е.Е. – кандидат юридических наук,
директор Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)
Ларичев А.А. – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права Карельского филиала РАНХиГС
Баталин А.В. – кандидат юридических наук, декан факультета дополнительного
образования Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

Т35 Территориальное общественное самоуправление как основа развития территорий: Учебное пособие / Отв. ред. А.А. Ларичев, А.В. Баталин. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2017. 186 с.

ISBN 978-5-9274-0796-5

Данное учебное пособие содержит материалы по вопросам территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации граждан по решению вопросов местного значения. Учебное пособие создано для информационно-методической поддержки администраций муниципальных образований, гражданских инициатив и предназначено для широкого круга читателей.

УДК 347.471(075)
ББК 66.7я7

ISBN 978-5-9274-0796-5

© Карельский филиал РАНХиГС, 2017
© Северный институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2017
© Карельский научный центр РАН, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО 5

РАЗДЕЛ 1. **ПОНЯТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** 6

Эволюция формирования и развития ТОС в России 6

ТОС в системе институтов гражданского общества 19

Правовой статус субъектов ТОС 28

Роль ТОС в повышении привлекательности территории. Создание локальных общественных благ через механизм ТОС 37

Мировой опыт ТОС 49

РАЗДЕЛ 2. **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТОС** 53

Правовое регулирование ТОС в Российской Федерации 53

Устав муниципального образования 55

Иные муниципальные правовые акты, регулирующие деятельность ТОС 59

РАЗДЕЛ 3. **ОРГАНИЗАЦИЯ ТОС** 66

Этапы организации ТОС 66

Территория и границы ТОС 74

Направления деятельности, полномочия и функции ТОС 79

РАЗДЕЛ 4. **ЭКОНОМИКА ТОС** 83

Финансирование ТОС 83

Бухгалтерский учет в ТОС 84

Проектная деятельность ТОС 96

РАЗДЕЛ 5. **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ТОС С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ, РЕГИОНАЛЬНЫМИ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ** 103

Правоотношения ТОС в сфере жилищного законодательства 103

Некоторые вопросы взаимодействия органов ТОС с органами регистрационного учета 108

Правоотношения ТОС с правоохранительными органами 115
Правоотношения ТОС с контрольными (надзорными) органами Российской Федерации 119
Правоотношения ТОС в сфере земельного законодательства 126
Правоотношения ТОС в сфере гражданского законодательства 129
Правоотношения ТОС с бизнес-сообществом 134
Правоотношения ТОС в сфере избирательного законодательства 137
Правоотношения ТОС с депутатами различных уровней 142
Взаимодействие ТОС со средствами массовой информации 148
Приложения 152
Коллектив авторов и рецензентов пособия 185

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Развитие форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия граждан в его осуществлении в Российской Федерации является приоритетной задачей, что на сегодняшний день отмечается представителями различных уровней власти, научной общественности, экспертами по вопросам организации и функционированию института местного самоуправления.

В этом смысле территориальное общественное самоуправление представляет особую ценность как инструмент реализации инициативы граждан, вовлечения населения в осуществление местного самоуправления, содействующий не только развитию хозяйственной сферы решения местных вопросов, но и становлению гражданского общества.

Настоящее издание представляет собой комплексную попытку создать набор практических рекомендаций по реализации механизма территориального общественного самоуправления на уровне муниципальных образований и одновременно осуществить анализ рассматриваемого института с различных позиций научного знания, правового регулирования и правоприменительной практики.

Представляется, что издания, подобные этому, крайне необходимы для методической и аналитической поддержки местной инициативы по развитию территориального общественного самоуправления в Российской Федерации, в связи с чем следует поблагодарить коллектив авторов настоящего пособия за интересную идею и не менее интересную ее реализацию и пожелать успехов в дальнейшем творчестве по данному и иным направлениям, связанным с развитием местной демократии и народовластия, деятельным участием граждан в развитии территорий своего проживания.

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

РАЗДЕЛ 1

ПОНЯТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Эволюция формирования и развития ТОС в России

В советское время в текстах юридических документов отсутствовал термин «территориальное общественное самоуправление» (ТОС), вместо него использовались иные – общественное самоуправление, общественная самодеятельность и т.п. Наличие именно таких терминов уже определенным образом указывает на роль и место территориального общественного самоуправления в системе взаимоотношений власть – общество – государство.

Единого понимания элементов общественного самоуправления в советском государстве также не было. Функции общественного самоуправления выполняли сельские, уличные, квартальные комитеты в населенных пунктах[1], домовые комитеты[2], товарищеские суды[3] и другие органы общественной самодеятельности.

В большинстве нормативных актов советского периода констатировалось, что местные советы осуществляют свою деятельность в тесной связи с общественными организациями и трудовыми коллективами, организуют широкое участие граждан в решении вопросов местного и общегосударственного значения, развивают общественную самодеятельность населения, выносят наиболее важные вопросы на обсуждение граждан, вовлекает их в работу постоянных комиссий, исполнительного комитета и других подотчетных советам органов. Зачастую акцент делался на то, что именно

---

[1] См., напр.: Закон РСФСР от 19.07.1968 «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР».

[2] См., напр.: Жилищный кодекс РСФСР (принят ВС РСФСР 24.06.1983).

[3] См., напр.: Указ Президиума ВС РСФСР от 01.07.1982 «Об утверждении Положения о совете народных заседателей при районном (городском) народном суде»; Постановление Совмина РСФСР от 29.10.1982 № 575 «Об утверждении Положения об управлении внутренних дел исполнительного комитета краевого, областного Совета народных депутатов».

советы руководят работой органов общественной самодеятельности населения[4].

Одним из первых документов, комплексно регулирующих вопросы территориального общественного самоуправления в советском государстве, стал Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.09.1985 «Об утверждении Положения об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР».

Как и в предыдущих документах советского периода, в Указе предусматривалось, что органы территориального общественного самоуправления – это органы общественной самодеятельности. Так, в статье 1 Указа говорилось, что общественные сельские, уличные, квартальные комитеты в населенных пунктах РСФСР являются органами общественной самодеятельности населения, призванными активно содействовать Советам народных депутатов в широком привлечении граждан к участию в решении вопросов местного и общегосударственного значения.

Эти общественные комитеты должны были образовываться по территориальному принципу. Территория их деятельности определялась исполнительным комитетом соответствующего местного совета.

Общественные комитеты избирались на общем собрании, сходе граждан или их представителей, проживающих на территории деятельности общественного комитета, открытым голосованием сроком на два с половиной года. Количество членов общественного комитета устанавливалось общим собранием, сходом граждан или их представителей, однако их число не могло быть менее пяти. Избранными в состав общественного комитета считались лица, получившие более половины голосов граждан, присутствовавших на

---

[4] См., напр.: Закон РСФСР от 29.07.1971 «О районном Совете народных депутатов РСФСР»; Закон РСФСР от 29.07.1971 «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР»; Указ Президиума ВС СССР от 19.03.1971 № 1337-VIII «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся»; Указ Президиума ВС СССР от 19.03.1971 № 1336-VIII «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся»; Указ Президиума ВС СССР от 08.04.1968 № 2507-VII «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся».

общем собрании, сходе. Члены комитета из своего состава избирали председателя, заместителя председателя и секретаря комитета.

Общественные комитеты в своей деятельности были подотчетны избравшим их общим собраниям, сходам граждан или их представителей, соответствующему Совету народных депутатов и его исполнительному комитету.

В Указе перечислялись основные полномочия общественных комитетов, предусматривалось, что они выполняют также отдельные поручения исполкома местного совета.

Институциональное оформление территориального общественного самоуправления стало происходить в начале 1990-х гг. В Законе СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» территориальное общественное самоуправление стало рассматриваться как элемент системы местного самоуправления. Позже, в декабре 1990 г. термин был перенесен и в текст Конституции СССР. Подобные изменения были внесены в Конституцию РСФСР, соответствующий закон РСФСР. Российский закон был более подробным и совершенным, чем его союзный аналог.

Согласно статье 2 Закона СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» система местного самоуправления включала местные советы, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Местные советы были вправе передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления (статья 6 Закона). Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с законами Союза ССР, союзных и автономных республик могли наделяться правами юридического лица. Финансовые ресурсы территориального общественного самоуправления образовывались за счет добровольных взносов и пожертвований предприятий (объединений), организаций, учреждений, населения, доходов от созданных предприятий, проводимых мероприятий. Местные советы были вправе передавать часть сво-

их финансовых ресурсов органам территориального общественного самоуправления (статья 21 Закона).

Данные нормы являлись частью общей концепции реформирования местного самоуправления, внесли существенное изменение в правовое регулирование территориального общественного самоуправления, серьёзно изменяли его место в системе взаимоотношений власти и общества.

В статью 145 Конституции СССР была добавлена часть 2[5], согласно которой в системе местного самоуправления, кроме местных советов народных депутатов, могли действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. Таким образом, территориальное общественное самоуправление предусматривалось на конституционном уровне и регулировалось конституционными нормами.

Анализ правового регулирования территориального общественного самоуправления в новейшей российской истории позволяет выделить несколько этапов, обусловленных принятием концептуально разных федеральных законов о местном самоуправлении[6]:

1 этап (1991–1995 гг.) – территориальное общественное самоуправление является полноценным элементом системы местного самоуправления; органы территориального общественного самоуправления рассматриваются как особая разновидность органов власти, могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления и финансироваться из местного бюджета;

---

[5] Закон СССР от 26.12.1990 № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления».

[6] Строго говоря, за точку отсчета следует брать Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Большая часть положений этого закона так и не была воплощена в жизнь из-за слишком короткого периода его действия. Поэтому с определенной долей условности за точку отсчета взят его российский аналог, который был принят в 1991 г. и содержал уже существенно переработанную концепцию организации местного самоуправления и территориального общественного самоуправления как его части.

2 этап (1995–2003 гг.) – территориальное общественное самоуправление имеет смешанную природу, которая по-разному трактовалась в субъектах РФ;

3 этап (2003–н/вр.) – территориальное общественное самоуправление рассматривается, скорее, как элемент гражданского общества, хотя и обладающий особым статусом и имеющий четкую территориальную привязку; органы территориального общественного самоуправления рассматриваются как некоммерческие организации.

Наиболее значимые различия проявляются в:

- политико-правовой природе территориального общественного самоуправления;
- особенностях правового регулирования;
- учреждении и регистрации территориального общественного самоуправления и его органов;
- наличии собственных властных полномочий, взаимоотношениях с органами местного самоуправления;
- финансов-экономических основах территориального общественного самоуправления.

Рассмотрим особенности территориального общественного самоуправления на каждом этапе. Следует оговориться, что более детальная характеристика отдельных элементов территориального общественного самоуправления будет представлена в других главах.

Особенности осуществления территориального общественного самоуправления в 1991–1995 гг. Основным нормативным документом этого периода являлся Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». В Законе была целая глава, посвящённая особенностям осуществления территориального общественного самоуправления – глава 10.

После принятия данного закона в Конституцию РСФСР 1978 г. были внесены изменения[7]. Глава 17 Конституции РСФСР стала называться «Местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления». В статье 138 Консти-

[7] Закон РСФСР от 24.05.1991 № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления».

туции РСФСР перечислялись элементы системы местного самоуправления, в том числе назывались органы территориального общественного самоуправления. В статье 144 Конституции предусматривалось, что система органов территориального общественного самоуправления, их компетенция, порядок организации и деятельности регулируются законом РСФСР.

В части 1 статьи 2 Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» предусматривалось, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Согласно Закону система территориального общественного самоуправления населения включала в себя общие собрания (сходы), конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и тому подобное). Таким образом, законодатель разделял органы территориального общественного самоуправления населения и органы самоуправления населения по месту жительства.

Территории, на которых действуют органы территориального общественного самоуправления населения, устанавливались по предложению граждан соответствующим местным Советом.

Выборы органов территориального общественного самоуправления населения могли проводиться на общих собраниях (сходах) или конференциях граждан по месту их жительства, а также на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательным участкам на срок полномочий местного Совета. Общее собрание (сход) или конференция жителей были вправе установить и другой срок полномочий органов территориального общественного самоуправления. В общем собрании (сходе), конференции принимают участие граждане, достигшие 16 лет.

В Законе предусматривалось, что расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет местных Советов при их согласии. Выборы органов территориального общественного самоуправления населения по избирательным участкам признавались состоявшимися, если в них приняли участие не менее половины избирателей, внесенных в списки. Избранными в состав органов общественного самоуправления считались граждане, получившие большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Таким образом, на формирование органов территориального общественного самоуправления были фактически распространены нормы, применяемые к формированию органов местного самоуправления, что лишний раз подчеркивает их властную природу, встроенность в единую систему органов власти.

Территориальное общественное самоуправление должно было обладать собственным положением (уставом). Предусматривалась двойная регистрация – регистрация территориального общественного самоуправления путем установления его границ (в местном совете) и регистрация органа территориального общественного самоуправления как юридического лица (в местном совете, а с 1992 г. в местной администрации).

Компетенция органов территориального общественного самоуправления населения определялась их положениями (уставами) с учетом полномочий, передаваемых им местными советами и местной администрацией. Местные советы и местная администрация могли устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления населения по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления населения.

Органы территориального общественного самоуправления населения были вправе заниматься экономической деятельностью. Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления населения состояли из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых им местными советами и администрацией.

Местные советы, местная администрация, территориальные депутатские группы должны были содействовать органам территориального общественного самоуправления населения в осуществлении их полномочий. Органы территориального общественного самоуправления населения были вправе участвовать в работе сессий местных советов при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

Особенности осуществления территориального общественного самоуправления в 1995–2003 гг. Основным нормативным актом этого периода был Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержавший всего одну довольно короткую статью, посвященную территориальному общественному самоуправлению.

В данном законе появилось легальное определение территориального общественного самоуправления населения. Под территориальным общественным самоуправлением понималась самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Основные полномочия по правовому регулированию территориального общественного самоуправления были возложены на субъекты РФ и муниципальные образования.

В федеральном законе предусматривалось, что органы территориального общественного самоуправления могут быть юридическими лицами и что порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Как правило, отдельные нормы, регулирующие общие вопросы территориального общественного самоуправления, содержались в законах субъектов РФ о местном самоуправлении, реже – в специальных законах о территориальном общественном самоуправле-

нии. Степень регулирования вопросов территориального общественного самоуправления в законах субъектов РФ также была различная[8].

Например, законодатели ряда субъектов РФ в законах о местном самоуправлении при раскрытии понятия территориального общественного самоуправления не оговаривали, какие элементы входят в систему территориального общественного самоуправления[9]. В законах других субъектов раскрывалось это понятие. Причем законодатели ряда субъектов РФ вводили не только понятие «органы территориального общественного самоуправления», но и «органы общественной самодеятельности». Зачастую происходило смешение понятий «система местного самоуправления» и «система территориального общественного самоуправления». На уровне муниципальных образований этот вопрос решался более корректно.

Ключевым элементом системы территориального общественного являлись его органы. В субъектах РФ не было однозначного понимания политико-правовой природы органов территориального общественного самоуправления. Ряд субъектов РФ продолжали считать их разновидностью органов местного самоуправления. Но стали появляться и представления о том, что органы территориального общественного самоуправления – это некоммерческие организации.

Например, в статье 4 закона города Москвы о территориальном общественном самоуправлении[10] было закреплено, что органы территориального общественного самоуправления (территориальная общи-

---

[8] Более подробно об этом см., напр.: *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 1999. С. 143–153; *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. Учебник. 4-е изд. М.: Норма, 2012. 560 с.; *Баженова О.И.* К проблеме правового регулирования территориального общественного самоуправления // Местное право. 2015. № 5. С. 77–106; *Чеботарев Г.Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77.

[9] Закон Тюменской области от 29.11.1995 «О местном самоуправлении». Тюмень, 1995. 31 с.; Закон Томской области от 25.07.1996 № 301 «О местном самоуправлении в Томской области»; Закон Приморского края от 09.02.1996 № 28-КЗ «О местном самоуправлении в Приморском крае»; Закон Красноярского края от 10.01.1996 № 8-209 «О местном самоуправлении в Красноярском крае»; Закон Читинской области от 27.11. 1995 № 23-ЗЧО «Об организации местного самоуправления в Читинской области».

[10] Закон города Москвы от 10.07.1996 № 26-77 «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве».

на и создаваемые ею органы) – добровольная, самоуправляемая не имеющая членства некоммерческая организация, созданная по инициативе граждан – жителей микрорайона, квартала, улицы, двора, дома или иного жилого комплекса, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, определенных уставом.

В Государственной Думе осенью 1996 г. были проведены парламентские слушания по проекту федерального закона «Об органах территориального общественного самоуправления»[11]. В соответствии с Проектом орган территориального общественного самоуправления – местное общественное объединение, учрежденное посредством выборов большинством граждан Российской Федерации, проживающих на данной территории и обладающих избирательным правом, для защиты собственных прав и интересов и решения тех или иных вопросов местного значения. Налицо появление нового подхода к пониманию природы территориального общественного самоуправления.

Анализ уставов муниципальных образований позволяет выделить несколько подходов к решению вопросов о создании органов территориального общественного самоуправления. В некоторых случаях сохраняли порядок, действовавший с 1991 г. (регистрацией органов территориального общественного самоуправления как юридических лиц занималась местная администрация)[12]. Реже эти функции возлагали на органы юстиции. В городе Воронеже[13] был предложен смешанный порядок регистрации, предполагавший участие и органов юстиции, и органов местного самоуправления. В соответствии с 53 статьей Устава города «принятое общим собранием (сходом), конференцией жителей положение должно было направляться в орган юстиции для регистрации, после чего городская

---

[11] Проект Федерального закона «Об органах территориального общественного самоуправления», внесенный депутатами Государственной Думы Фильшиным М.В., Полдниковым Ю.И., Шевелухой В.С., Шелищем П.Б., Тарасовым В.М. М., 1996. На правах рукописи.

[12] Устав города Калининграда. Утвержден решением городской Думы Калининграда от 25.09.1996 № 299; Устав местного самоуправления города Ижевска. Зарегистрирован постановлением Президиума Верховного Совета Удмуртской Республики от 19.07.1994 № 1204-XII «О регистрации Устава местного самоуправления г. Ижевска»; Устав города Краснодара. Принят 5 июля 1996 г.

[13] Устав города Воронежа. Утвержден постановлением Воронежского городского муниципального Совета от 29.12.1995 № 189.

администрация в соответствии с порядком, установленным муниципальным Советом, оформляла за органом территориального общественного самоуправления права юридического лица».

В большинстве нормативных правовых актов предусматривалось, что территория территориального общественного самоуправления – это часть территории муниципального образования. Анализ региональных и муниципальных правовых актов позволяет выделить разные подходы к установлению территориальных пределов действия органов территориального общественного самоуправления:

- администрациями районов на основе предложений жителей данных территорий с учетом административно-территориального деления и иных особенностей территории (например, город Омск);
- по предложению администраций районов города городским Советом (например, город Новосибирск);
- учредительным собранием жителей (например, город Москва).

Во многих нормативных актах регионального и муниципального уровня предусматривалась возможность передавать органам территориального общественного самоуправления отдельные полномочия по решению вопросов местного значения либо принимать решения с учетом мнения органов территориального общественного самоуправления.

Таким образом, концепция территориального общественного самоуправления была довольно противоречива. Если в одних регионах органы территориального общественного самоуправления продолжали рассматривать как полноценный элемент местного самоуправления, обладающий соответствующими властными полномочиями, то в других территориальное общественное самоуправление все активнее трансформировали в элемент гражданского общества, особую некоммерческую организацию[14].

Особенности осуществления территориального общественного самоуправления после 2003 г. В настоящее время основным нормативным актом является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131). В дан-

[14] Более подробно об этом см.: *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 1999. С. 143–153.

ном законе не содержится указаний на то, что у субъектов РФ есть полномочия по правовому регулированию территориального общественного самоуправления.

В соответствии со статьей 27 Закона под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

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.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов территориального общественного самоуправления. Таким образом, элементами системы территориального общественного самоуправления являются собрания, конференции граждан, органы территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Как и раньше, в собраниях могут принимать участие граждане в возрасте от 16 лет.

В первоначальной редакции Закона говорилось, что собрания, конференции являются правомочными, если в них принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших определенного возраста. В 2011 г. эта норма была снижена; в настоящее время для правомочности собрания, конференции достаточно не менее одной трети жителей.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих 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. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Таким образом, в Законе разделяется учреждение и регистрация территориального общественного самоуправления, с одной стороны, учреждение и регистрация юридического лица – с другой. Причем в Законе говорится о том, что юридическим лицом может быть именно территориальное общественное самоуправление (термин «орган территориального общественного самоуправления» в данном контексте отсутствует, хотя, возможно, подразумевается). Это дает основание некоторым экспертам утверждать, что юридическим лицом может являться только само территориальное общественное самоуправление, но не его органы. Для сравнения следует привести формулировку из действовавшего ранее Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «в соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами» (ст. 27).

В настоящее время Министерством юстиции России готовятся предложения по правовому регулированию территориального общественного самоуправления, призванные снять определенные противоречия между законодательством о местном самоуправлении и некоммерческими организациями[15].

---

[15] Более подробно о проблемах правового регулирования территориального общественного самоуправления и правоприменительной практики см.: *Алешкова Н.П.* Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6. С. 95–99; *Бялкина Т.М.* ТОС: простой, понятный и близкий людям формат решения местных проблем // Практика муниципального управления. 2016. № 1. С. 21–27; *Шугрина Е.С.* Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией территориального общественного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 20–25; *Шугрина Е.С.* Отдельные вопросы территориального общественного самоуправления в материалах судебной практики // Местное право. 2011. № 4. С. 17–30; *Иванова Е.Ю.* Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 74–76.

ТОС в системе институтов гражданского общества

Существует много разных подходов к определению того, что есть гражданское общество и какова его структура. Не вдаваясь в теоретические дискуссии, следует выделить такой аспект: гражданское общество – это сфера активности, самостоятельности, инициативы граждан, которая предполагает существование независимых от государства и преследующих социально значимые цели общественных институтов, а также совокупность отношений между ними[16]. Деятельность институтов гражданского общества направлена на общее благо, преследует общественно значимые цели. Вместе с тем следует подчеркнуть, что гражданское общество не может быть полностью независимо от государства. Государственное регулирование необходимо обществу, так как иначе оно не сможет нормально функционировать. Цель такого регулирования – обеспечение в обществе законности и правопорядка. Поэтому в гражданском обществе должен соблюдаться определенный баланс интересов, основанный на конституционно значимых ценностях.

Вопрос о структуре гражданского общества до сих пор является спорным в науке. К институтам гражданского общества, как правило, относят общественные объединения, религиозные объединения, адвокатуру, профессиональные объединения, средства массовой информации и другие институты, через которые происходит удовлетворение экономических, политических, культурных, религиозных, профессиональных, национальных и других общественно значимых интересов людей.

Наиболее подробно местное самоуправление как институт гражданского общества исследуется в трудах Н.С. Бондаря[17]. В его работах обосновывается, что гражданское общество – воплощение баланса частных и публичных, государственных и местных

---

[16] *Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С.* Конституционное право России. М., 2012. С. 98.

[17] См., напр.: *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74; Муниципальное право Российской Федерации. В 2-х т. Т. 1 / Под ред Н.С. Бондаря. М., 2016. 416 с.; *Бондарь Н.С.* Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России // Основы конституционного строя Российской Федерации. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2003. С. 3–32.

интересов[18]. Н.С. Бондарь констатирует, что местное самоуправление, с одной стороны, результат, с другой – институциональное средство развития гражданского общества во всех его основных характеристиках. Синхронизация всех форм осуществления местной власти в системе единой российской государственности, предполагающая недопустимость противопоставления местного самоуправления и государственной власти, не исключает необходимость учета специфики местного самоуправления не только как одной из форм публично-властной деятельности, но и гражданского института самоорганизации населения. Без развития местного самоуправления невозможно ни становление гражданского общества, ни утверждение реальной демократии по месту жительства граждан[19]. Сама природа органов местного самоуправления, с одной стороны, объясняется производностью и тесной связью с государством, с другой – внутренней потребностью во взаимодействии с гражданским обществом»[20].

В.И. Васильев подчеркивает, что местное самоуправление в самой общей форме можно определить как рубежный институт, где гражданское общество «встречается» с государством и где мера «погружения государства в общество, так же как и мера „восхождения“ общества в государство, определяется конкретными историческими обстоятельствами»[21].

К подобному выводу приходит и А.А. Сергеев, который подчеркивает, что, не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, территориальное общественное самоуправление, 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

---

[18] Муниципальное право Российской Федерации. В 2-х т. Т. 1 / Под ред Н.С. Бондаря. М., 2016. С. 205.

[19] Там же. С. 209–210.

[20] *Тимофеев Н.С.* Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 10.

[21] Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 29.

населения и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств должны составлять основное содержание территориального общественного самоуправления[22].

Как вытекает из правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в его определениях от 10 апреля 2002 г. № 92-О, от 18 декабря 2003 г. № 471-О и от 29 сентября 2011 г. № 1048-О-О, территориальное общественное самоуправление по своей конституционно-правовой природе является специфической формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которая реализуется на добровольной основе в соответствии с уставами муниципальных образований, является элементом системы местного самоуправления и при этом имеет свои законные интересы, подлежащие защите от каких бы то ни было ограничений, в том числе со стороны муниципального образования. Этим предполагается, что территориальное общественное самоуправление не может быть противопоставлено местному самоуправлению в том смысле, что оно не должно подменять его собой на определенной части территории муниципального образования[23].

Таким образом, для понимания места территориального общественного самоуправления в системе институтов гражданского общества надо проанализировать его сходства и различия с институтами публичной власти, некоммерческих объединений.

Входя в систему местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление существенно отличается от привычных институтов публичной власти. Это проявляется в следующем[24].

---

[22] Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. С. 255.

[23] См., напр.: Муниципальное право Российской Федерации. В 2-х т. Т. 1 / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2016. С. 382.

[24] *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 408; *Выдрин И.В.* Муниципальное право России. М., 2012. С. 218; Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Кокотова. М., 2016. С. 318; *Холопов В.А.* Трансформация института территориального общественного самоуправления России: история организационных правовых изменений и современное состояние // История государства и права. 2013. № 4. С. 24–27 и др.

Органы территориального общественного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления, о которой говорится в статье 34 ФЗ № 131. Эти органы не могут быть отнесены и к иным органам местного самоуправления, поскольку не обладают признаками органов местного самоуправления, перечисленными в статьях 2 и 44 ФЗ № 131: они не наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, но предназначены для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Итак, органы территориального общественного самоуправления не обладают властными полномочиями; принимаемые ими решения не обеспечены механизмами государственного принуждения. Решения, принимаемые органами территориального общественного самоуправления, не являются обязательными для всех субъектов права, расположенных в пределах территории, на которой действуют данные органы. Для сравнения можно привести норму, содержащуюся в статье 7 ФЗ № 131: муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Кстати, вопрос о природе решений, принимаемых органами территориального общественного самоуправления, регулярно возникает в судебной практике[25].

Территориальное общественное самоуправление создается по инициативе, по желанию жителей, оно не должно быть в каждом муниципальном образовании, субъекте РФ. По данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2016 г. в Российской Федерации насчитывается 22,4 тыс. муниципальных образований; органы территориального общественного самоуправления функционируют в 4,2 тыс. муниципальных образований[26]. Для сравнения можно при-

---

[25] Более подробно об этом см., напр.: *Шугрина Е.С.* Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией территориального общественного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 20–25; *Алешкова Н.П.* Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6. С. 95–99.

[26] Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.). Мониторинг минюста РФ // http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya.

вести позицию Конституционного Суда РФ, высказанную еще в 2000 г. в отношении местного самоуправления: как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования[27].

Таким образом, территориальное общественное самоуправление относится к факультативным, т.е. необязательным, формам участия населения в местном самоуправлении. Однако для его создания одного желания жителей недостаточно – помимо инициативы населения для создания ТОС требуется решение представительного органа муниципального образования[28].

Территория, в пределах которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, хоть и устанавливается в особом порядке, но не обладает признаками публично-правового образования, характерными для территории муниципального образования, субъекта Федерации или государства в целом; органы территориального общественного самоуправления не пользуются правами муниципального образования[29], территориальное общественное самоуправление ни в одной из его форм не вправе подменять собой органы местного самоуправления: оно не вправе действовать от имени муниципального образования или принимать решения, распространяющиеся на всю территорию муниципального образования[30].

Это позволяет Н.Л. Пешину сделать вполне логичный вывод о том, что территориальное общественное самоуправление – это особый институт гражданского общества, тесно связанный с местным самоуправлением, постоянно взаимодействующий с ним, но при этом не относящийся к какой-либо из организационных форм

---

[27] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года „О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области“».

[28] Муниципальное право России: Учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 257.

[29] *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 408; *Выдрин И.В.* Муниципальное право России. М., 2012. С. 218.

[30] *Пешин Н.Л.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. С. 209.

осуществления местного самоуправления, а потому занимающий место особого элемента в системе местного самоуправления[31].

В части 5 статьи 27 ФЗ № 131 предусматривается, что территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (в том числе общественного объединения и такой его разновидности, как орган общественной самодеятельности). Однако «обычной» или «стандартной» некоммерческой организацией территориальное общественное самоуправление не является, имеет существенные отличия. Это проявляется, в частности, в следующем.

Существуют разные правила установления территориальных пределов действия территориального общественного самоуправления и общественного объединения (некоммерческой организации) – в первом случае территорию устанавливают представительные органы местного самоуправления на основании обращения органа территориального общественного самоуправления и органы территориального общественного самоуправления действуют на части территории муниципального образования, населенного пункта; местные общественные объединения действуют в пределах территории органа местного самоуправления, т.е. в границах муниципального образования. Более того, некоммерческих организаций или общественных объединений в пределах конкретной территории может быть несколько (особенно, если у них разные цели деятельности и разные названия); территориальное общественное самоуправление может быть только одно на соответствующей территории.

А.А. Сергеев обращает внимание на то, что деление граждан по территориальному принципу – важнейший признак публичной власти; регистрация гражданина по месту жительства на территории муниципального образования влечет автоматическое и не зависящее от его воли включение этого гражданина в число жителей данного муниципального образования[32]. Подобный механизм действует и в отношении территориального общественного

---

[31] *Пешин Н.Л.* Муниципальное право Российской Федерации. С. 209.

[32] *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 121.

самоуправления. По мнению А.В. Колесникова, территориальное общественное самоуправление – особая публично-правовая форма самоорганизации граждан по локально-территориальному принципу[33].

О.Е. Кутафин подчеркивал, что в отличие от общественных объединений органы территориального общественного самоуправления объединяют население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т.п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов[34].

В дополнение к этому В.И. Васильев обращает внимание еще и на то обстоятельство, что органы территориального общественного самоуправления учреждаются большинством граждан, проживающих на данной территории. А органы общественной самодеятельности могут создаваться и меньшинством населения. Деятельность органов территориального общественного самоуправления ограничивается исключительно вопросами местного значения. А органы общественной самодеятельности могут заниматься другими, например, политическими вопросами. Это позволяет ему прийти к выводу о том, что общественное территориальное самоуправление, не имея свойств публичной власти, служит как бы общественно-властным «продолжением» местного самоуправления, входит в этом качестве в его систему[35].

Приближенность органов территориального общественного самоуправления к населению, простота порядка их формирования и, главное, тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан обеспечивают массовость этих органов, определяют необходимость последовательного повышения их роли в системе местного самоуправления[36].

---

[33] Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. А.В. Колесникова. М., 2013. С. 132.

[34] *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 217.

[35] *Васильев В.И.* Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 274.

[36] *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Указ. соч. С. 218.

А.И. Казанник обращает внимание и на особый характер природы устава территориального общественного самоуправления, который по своим формально-юридическим признакам не может быть нормативным правовым актом, поскольку субъекты территориального общественного самоуправления не наделены публично-властными полномочиями и не вправе принимать общеобязательные правовые акты. «Но устав нельзя отнести и к локальным правовым актам, разновидностью которых является устав объединения граждан. Он неизбежно станет уставом не объединения граждан, а деятельности по осуществлению территориального общественного самоуправления, процесса выдвижения и реализации гражданами различных инициатив по вопросам местного значения»[37].

В 1990-е гг. органы территориального общественного самоуправления могли финансироваться непосредственно из местного бюджета, наделяться полномочиями по решению вопросов местного значения или участвовать в этом; руководители органов территориального общественного самоуправления оформлялись на работу в муниципальном образовании, могли быть муниципальными служащими. Действующее законодательство иначе регулирует эти вопросы, однако отголоски привычной ранее практики периодически возникают.

Так, иногда возникает вопрос о целесообразно более активной включенности органов территориального общественного самоуправления в деятельность органов местного самоуправления (например, наделение их отдельными полномочиями или включение решения органа территориального общественного самоуправления в качестве обязательной стадии при принятии решения органом местного самоуправления по определенному вопросу). Согласно ФЗ № 131 органы территориального общественного самоуправления наделены правом правотворческой инициативы в органах местного самоуправления – это также отделяет их от иных видов некоммерческих организаций или общественных объединений.

Исследуя данный вопрос, Г.Н. Чеботарев обращает внимание на то, что полномочия территориального общественного самоуправления могут вытекать из специальных законов. Так, согласно

[37] Муниципальное право России / Под ред. А.Н. Костюкова. М., 2007. С. 274–275.

Земельному кодексу РФ, органами территориального общественного самоуправления осуществляется общественный земельный контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель. В случае передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам территориального общественного самоуправления, по сути, трансформируется сугубо общественная природа органов территориального общественного самоуправления, они во многом становятся муниципально-общественными органами[38].

Особенный характер территориального общественного самоуправления как института гражданского общества проявляется и в том, что в нем сочетаются одновременно представительные и непосредственные начала деятельности граждан. Принято выделять два направления осуществления территориального общественного самоуправления: а) проведение собраний и конференций граждан; б) создание органов территориального общественного самоуправления, которые избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории[39]. Вместе с тем территориальное общественное самоуправление является одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления и в этом смысле выполняет важную функцию вовлечения граждан в развитие общественных гражданских инициатив.

Территориальное общественное самоуправление сочетает в себе свойства общественного объединения и института публичной власти; его можно рассматривать, по меткому выражению Е.И. Колюшина, «как нулевой этаж местного самоуправления»[40], важный институт гражданского общества.

---

[38] *Чеботарев Г.Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77; Актуальные проблемы муниципального права / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2015. С. 30–31.

[39] *Овчинников И.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2010. С. 326.

[40] *Колюшин Е.И.* Муниципальное право России. М., 2008. С. 112.

Правовой статус субъектов ТОС

Без ответа на вопрос о *правовых субъектах, осуществляющих ТОС*, представление о территориальном общественном самоуправлении будет неполным.

Прежде всего, необходимо обозначить те субъекты ТОС, которые могут быть признаны правом субъектами общественной власти. Решение поставленного вопроса напрямую связано с поиском наиболее эффективных способов правовой институционализации отношений между жителями, составляющими территориально-организованный коллектив в границах ТОС, и органами ТОС.

Представленный в традиционной для публичного права постановке вопрос о системе территориального общественного самоуправления отражает совокупность организационных форм его осуществления (собрания, конференции, органы ТОС). В то же время каждая из этих форм используется в практике осуществления территориального общественного самоуправления различно: большая часть забот, начиная с выдвижения инициативы об организации ТОС и завершая решением непосредственных проблем жизнеобеспечения граждан, ложится на плечи органов ТОС, или наиболее активной группы жителей, проживающих на части территории муниципального образования.

Такие активисты собственным примером демонстрируют эффективность самоорганизации граждан, раскрывают зачастую долго скрывавшиеся потенциальные возможности коллективных форм деятельности гражданско активной части населения. От результатов деятельности активистов зависит во многом репутация самого ТОС, доверие к нему со стороны иных жителей. Жители, не входящие в состав органов ТОС, по собственному усмотрению присоединяются к реализации тех или иных инициатив, участвуют в принятии ключевых решений по вопросам организации и управления ТОС на собраниях или конференциях и т.п. В конечном счете, проблема выбора способа институционализации сводится к признанию правосубъектности за органом ТОС (институциональным ядром, состоящим из активистов ТОС) либо за территориально-организованным коллективом (жителями, проживающими в пределах границ ТОС).

Как отмечалось ранее, вопрос о субъектах территориального общественного самоуправления в законодательстве разных лет решался различно.

Вплоть до принятия ФЗ № 131 такими субъектами выступали органы ТОС, единоличные (как правило, староста) либо коллегиальные (уличные, домовые комитеты, комитеты (советы) микрорайонов), т.е. непосредственно действующий актив территориального общественного самоуправления, способный и готовый принять на себя груз забот по организации жизни граждан. Подобный подход содержит в себе немалые преимущества. Однако он же влечет и вероятность наступления ряда негативных последствий. При объективно необходимой высокой степени фактической организационной самостоятельности органа ТОС возникает вероятность его постепенного отчуждения от населения. Оказавшись отдаленным от населения, орган ТОС (особенно единоличный) столь же неизбежно оказывается в фактически подчиненном от органов местного самоуправления положении.

Признание же субъектом непосредственно ТОС (именно по этому пути пошел ФЗ № 131), а по сути, территориально-организованного коллектива, указанные негативные последствия устраняет. С одной стороны, признание ТОС субъектом обеспечивает его независимость от органов местного самоуправления, действующих от имени муниципального образования, с другой – позволяет выстроить оптимальные правовые связи между органами ТОС и жителями в рамках единого организационно-управленческого механизма. Тем самым обеспечивается четкость принятия управленческих решений, эффективность контроля за их исполнением со стороны избранных населением органов и т.п.

Кроме того, такой подход позволяет объединить в единое организационно-управленческое целое органы ТОС, сформированные различным образом: по типу вертикальной (старшие по подъездам – домовой комитет – уличный комитет – комитет микрорайна) либо горизонтальной интеграции (например, объединение домовых комитетов, созданных на территории, или объединение уличных комитетов т.д.). Это в свою очередь позволяет отказаться от сложившейся практики формирования ТОС по принципу «матрёшки»

(ТОС в ТОС), мобилизовать силы различных органов ТОС, действующих на одной территории, задав общие цели и ориентиры деятельности.

Не менее важен здесь и общественно-политический эффект – осознание жителями единства коллективного целого, обладающего реальными возможностями по созданию нормальных условий жизни собственными коллективными усилиями, осознание ими непосредственной связи между принимаемыми ТОС решениями и их результатом. Возникающее в связи с участием в территориальном общественном самоуправлении ощущение сопричастности к общим делам пробуждает в жителях гражданские чувства, заставляет их почувствовать себя реальными носителями народовластия.

В то же время принципиальное несогласие вызывает использование в ФЗ № 131 термина «территориальное общественное самоуправление» для обозначения субъекта ТОС, олицетворяющего территориально-организованный коллектив. Как верно отмечает большинство исследователей, термин «территориальное общественное самоуправление» обозначает процесс, деятельность, но никак не субъект этой деятельности.

Однако терминологические трудности не являются, вопреки мнению ряда исследователей, достаточным основанием для возвращения к ранее использовавшемуся подходу – признанию субъектом права не ТОС, а органов ТОС, т.е., по сути, к отказу от институционализации объединенных в единое территориальное сообщество жителей. Такие трудности, скорее, заставляют обратиться к поиску надлежащего термина для обозначения субъекта ТОС.

В целях обозначения субъекта ТОС, его регистрации в качестве юридического лица публичного права Г.Н. Чеботарев предлагает использовать термин «местное сообщество»[41]. В период действия Закона № 154-ФЗ, напомним, в законодательстве субъектов Федерации использовались различные термины для обозначения субъекта ТОС: территориальное сообщество, территориальная община, территориальное общественное самоуправление.

---

[41] *Чеботарев Г.Н.* Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11.

На наш взгляд, в поисках наиболее удачного термина неизбежно сталкиваешься с проблемой соотношения социологического и правового. Их резкое разграничение посредством введения специального юридического термина может повлечь негативные последствия: утрату территориальным коллективом ощущения реальной принадлежности территориально-общественной власти и, соответственно, удаленность территориально-общественной власти от ее носителя – территориального коллектива, «узурпация» такой власти органами ТОС с неизбежными в таких случаях злоупотреблениями. Тесная же близость посредством признания за одним из социологических терминов значения правового не всегда обеспечивает надлежащее правовое регулирование, приводит к натурализации представлений о правовых субъектах ТОС. К тому же предлагаемые для обозначения субъекта социологические термины (местное сообщество, территориальная община, территориальное сообщество и т.п.) не имеют достаточно определенного содержания, что само по себе усложняет проблему выбора наиболее оптимального из них.

Возможно, наиболее предпочтительным для обозначения субъекта ТОС является термин «территориальная община». Социологический по своему происхождению, он подчеркивает публично-правовую природу субъекта ТОС, не препятствуя в то же время формально-юридическому оформлению его статуса.

Иными словами, из двух сложившихся в территориальном общественном самоуправлении субъектов – непосредственно ТОС и органов ТОС, представляющих разные формы институционализации (институционализация территориально оформленного коллектива и институционализация их «действующего актива» – единоличного либо коллегиального органа), первая является более предпочтительной. Но выбор конкретной формы институционализации зависит от различных обстоятельств: активности жителей, размеров территории, состояния местного самоуправления в целом и эффективности использования иных форм осуществления местного самоуправления и т.д. Право выбора должно быть предоставлено усмотрению самих жителей, а не волюнтаристскому решению законодателя, как это произошло в ФЗ № 131.

Узость же законодательного подхода влечет опасность утраты сложившихся институтов ТОС в виде института старост, уличных, домовых комитетов, комитетов микрорайонов на тех территориях, где формирование непосредственно ТОС (как субъекта) невозможно. Так, в силу сложности процедуры создания, требующей присутствия на собрании одной трети проживающих на соответствующей территории граждан, не всегда удается создать ТОС (территориальную общину) в городском поселении, городском округе. Формирование органа ТОС из группы активистов позволяет эту проблему решить, открыв одновременно путь для последующего – по мере укрепления авторитета органа ТОС – создания территориальной общины (признания правосубъектности за территориально организованным коллективом). В малых сельских населенных пунктах формирование территориальной общины не всегда оказывается целесообразным. Бывает, в них достаточно избрания старосты.

Равным образом невозможен, на наш взгляд, и слишком широкий подход: одновременное признание правовыми субъектами и территориальной общины, и ее органа в пределах одних и тех же границ осуществления ТОС. Правосубъектность территориальной общины не препятствует участию ее органов в отдельных правоотношениях, затрагивающих вопросы как управления, так и деятельности ТОС, включая в то же время такие органы в единый организационно-управленческий механизм, «связывая» их тесной правовой связью с проживающими в границах ТОС жителями и придавая тем самым крепость самой территориальной общине.

Как субъекты общественной власти субъекты ТОС являются общественными объединениями. Однако окончательное определение их правового статуса и порядка правового регулирования их деятельности требует обращения к ставшей традиционной концепции двойственности статуса субъекта права: как участника гражданских правоотношений, наделенного правами (статусом) юридического лица, и участника иных правоотношений.

На наш взгляд, сугубо цивилистический подход к категории юридического лица не обеспечивает достижения той цели, с которой ее связывают представители цивилистического сообщества, а

именно – обеспечения автономности гражданского права. Порядок же разработки и принятия субъектом права, зарегистрированным в качестве юридического лица, решений, затрагивающих гражданский оборот, не может не учитывать его правовой природы.

В то же время обусловленная узким, цивилистическим, пониманием категории юридического лица двойственность правового статуса субъектов общественной власти (общественных объединений) в течение длительного времени не позволяет обеспечить надлежащего правового регулирования их статуса. Публично-правовая природа, обусловленные ею особенности организации и управления, объем и содержание прав и обязанностей, объявляемые несущественными для гражданских правоотношений, чаще всего игнорируются законодательством об общественных объединениях. Преимущественная разработка особенностей правового статуса общественных объединений корпоративного типа, наиболее близких по духу гражданскому праву, приводит к игнорированию правовых особенностей общественных объединений, организованных на иных, отличных от корпоративных, началах. Недостаточная же проработанность законодательства об общественных объединениях вызывает, в свою очередь, «естественное» желание общественных объединений, не отвечающих установленным в нем признакам, «выйти» из-под его действия. Вряд ли будет преувеличением сказать, что отсутствие полноценного законодательства об общественных объединениях – субъектах общественной власти – существенно тормозит развитие гражданского общества.

Данная проблема достаточно ярко может быть продемонстрирована при обращении к проблеме правового регулирования статуса субъектов ТОС: именно стремление не допустить распространения на ТОС законодательства об общественных объединениях, не учитывающего в достаточной степени его специфику, стало, как отмечалось ранее, одной из причин активного противодействия попыткам их признания общественными организациями (организационно-правовой формы общественного объединения). Более того, неудачность формулы ФЗ № 131 о регистрации ТОС в организационно-правовой форме некоммерческой организации, вызвавшей неоднозначную практику, обусловлена, на наш взгляд, стремлением законодателя подчеркнуть особый

правовой статус ТОС, каким не обладает ни один из видов общественных объединений, урегулированных Законом об общественных объединениях.

Состоявшееся по результатам реформы гражданского законодательства признание ТОС в качестве вида общественной организации – организационно-правовой формы некоммерческой организации корпоративного типа – не только не решает, но «отбрасывает» намного лет назад проблему правового статуса субъектов ТОС, перечеркивая постепенно, на протяжении многих лет накапливавшиеся результаты (достижения!) ее решения. В рамках «унифицированной родовой конструкции» общественной организации, на разработке которой настаивали представители цивилистической науки, субъекты ТОС оказались объединены с принципиально отличными от них по правовой природе субъектами – с политическими партиями и профсоюзными организациями (ч. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации[42]). Историческая и генетическая связанность с органами общественной самодеятельности не получила в гражданском законодательстве необходимой детализации.

На наш взгляд, решение проблемы правового статуса субъектов ТОС невозможно без пересмотра вопроса о предназначении категории юридического лица. По нашему глубокому убеждению, категория юридического лица носит общеправовой характер[43]. С ее помощью социальное образование приобретает статус субъекта права (производного субъекта права), а тем самым и право участия в различных видах правоотношений. Признанные субъектами права (юридическими лицами) субъекты общественной власти – общественные объединения (общественные организации) – выступают в правовом обороте как единые, неделимые на отраслевые правоспособности, лица. Соответственно, вне зависимости от того, является субъектом ТОС его коллегиальный орган либо территориальная община, и тот, и другой, как субъекты общественной власти, общественные организации, являются юридическими лицами (субъектами права).

---

[42] СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[43] См. подробнее: *Баженова О.И.* К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6.

Общественная организация – родовое понятие, обнимающее различные организационно-правовые формы, каждая из которых закрепляет особый организационно-управленческий механизм формирования и деятельности организации, в зависимости от особенностей ее правовой природы. И первичным критерием для дальнейшего различения организационно-правовых форм общественных организаций является положенный в основание принцип их создания: корпоративный (основанный на членстве), территориальный, производственно-отраслевой и т.д. Дальнейшее деление созданных по территориальному принципу общественных организаций[44] обусловлено способом (формой) институционализации правовых связей, что позволяет различать общины – общественные организации, создаваемые путем институционализации территориально-организованного коллектива, и органы общественной самодеятельности – общественные организации, создаваемые путем институционализации органа (актива) территориально-организованного коллектива. Выделение двух организационно-правовых форм (общины и органа общественной самодеятельности) в зависимости от особенностей их организационно-управленческого механизма достаточно полно описывает общий механизм создания и деятельности общественных организаций, сформированных на территориальных началах, допуская дальнейшее деление каждой из них на виды в зависимости от сферы применения с соответствующей детализацией правового статуса. В рамках предлагаемого подхода коллективные субъекты территориального общественного самоуправления создаются в организационно-правовой форме общины (территориальная община) либо органа общественной самодеятельности (орган ТОС).

---

[44] К общественным организациям, созданным по территориальному принципу, возможно, могут быть отнесены казачьи общества, общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

О близости ТОС и общин коренных малочисленных народов Севера см.: *Тимофеев Н.С., Гоголев П.В.* ТОС и общины коренных малочисленных народов Севера в системе местного самоуправления России // Сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / Отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Изд-во Элит, 2012.

Изменениям в таком случае подвергается и порядок правового регулирования статуса и деятельности различных видов юридических лиц, в том числе субъектов ТОС.

Поскольку системообразующую функцию в вопросе правовой организации юридических лиц приняло на себя гражданское законодательство, его задача сводится к созданию общей правовой основы порядка их создания и прекращения, основы организационно-управленческого механизма управления их деятельностью. Проблема дальнейшего, более детального правового регулирования решается в зависимости от правовой природы и, соответственно, целей создания юридических лиц. Правовой статус коммерческих организаций, создаваемых в целях осуществления предпринимательской деятельности, регулируется детально гражданским законодательством, некоммерческих организаций, в том числе общественных организаций, – актами специального законодательства.

В предложенной системе правового регулирования правовой статус субъектов ТОС как юридических лиц (производных субъектов права) закрепляется гражданским законодательством, законодательством об общественных организациях, устанавливающими общие принципы создания и деятельности общественных организаций, их виды, общую структуру органов управления в зависимости от вида общественной организации, общие границы их правоспособности и т.п. Специфика правового статуса субъектов ТОС, а также особенности их правового положения в отдельных правоотношениях устанавливается актом специального законодательства – либо законом о местном самоуправлении (ныне – ФЗ № 131) либо законом о территориальном общественном самоуправлении, на принятии которого настаивают как активисты ТОС, так и многие исследователи (А.В. Алешкин[45], Г.Г. Маркарян[46], Е.В. Раздъяконова[47] и др.).

---

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

[46] *Маркарян Г.Г.* Территориальное общественное самоуправление как институт муниципального права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.

[47] *Раздъяконова Е.В.* Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.

Роль ТОС в повышении привлекательности территории. Создание локальных общественных благ через механизм ТОС

Общественное благо – благо, которое потребляется коллективно всеми гражданами независимо от того, платят они за него или нет. Особая природа общественных благ заключается в том, что удовлетворяются общественные потребности и их потребление может быть только совместным и равным. Такие блага, как, например, оборона, охрана безопасности, уменьшение шума и задымленности, общедоступное посещение парков и музеев, не могут быть предоставлены отдельным лицам без предоставления их другим лицам.

Общественное благо воспринимается его пользователем как бесплатное. Человек не задумывается в момент получения общественного блага, сколько стоит создать и обеспечить функционирование общественного блага. На предоставление общественных благ тратится значительная часть бюджетных средств, но не все граждане готовы честно платить налоги (личный вклад в производство общественных благ). Потребление общественных благ происходит совместно и равно для всех, независимо от того, «платит» это лицо за данное общественное благо полную стоимость, оплачивает часть стоимости или не платит вообще. У потребителей наличествуют стимулы потреблять публичные блага, а затраты на их производство переносить на других.

Можно оценить затраты на создание и функционирование общественного блага, но оценить конечные эффекты его предоставления можно только по косвенным оценкам в долгосрочной перспективе, поэтому обосновать выделение бюджетных средств на создание общественного блага бывает сложно. Решением данной проблемы становится привлечение внебюджетных финансовых средств для создания и предоставления общественного блага.

Общественные блага создаются не только средствами бюджета и усилиями органов государственной и муниципальной власти, но и при активном участии самих граждан и групп граждан (некоммерческих организаций). Особенно это важно при создании локальных общественных благ, например, благоустройство территории (разбить сквер, обустроить детскую или спортивную площадку и т.д.).

Локальное общественное благо – это благо, потребление которого характеризуется свойствами несоперничества, неисключаемости и территориальной ограниченности, поскольку преимущественно им пользуются жители местного общества (сообщества). Основным ресурсом соучастия в создании локального общественного блага выступает время и физические усилия, потраченные людьми в совместном труде на благо своего двора, улицы, населенного пункта. Если местное сообщество организованное и сплоченное, можно достичь наибольшего совокупного объема локальных общественных благ.

Спрос на общественные блага дифференцирован. Каждое общественное благо в той или иной степени является личным (персональным) и делимым. Это определяется еще и тем, насколько в каждом конкретном случае разные люди признают ценность, значимость, полезность данного общественного блага для себя (насколько лично мне это благо надо), например, насколько пожилому человеку важен факт бесплатного профессионального образования. Следовательно, создание общественных благ и их последующее потребление всегда должно базироваться на фундаменте общественного согласия. Общественное благо должно быть произведено только в случае, если достаточное количество отдельных потребителей имеют потребность, видят для себя высокую значимость этого блага[48].

Рассмотрим более подробно, что собой представляет локальное общественное благо с точки зрения рекреационной зоны. Если образ территории связывают с развитием территории как места отдыха, оздоровления, отдохновения, где человек может отдохнуть, восстановить и развить свои физические, психические и духовные силы, то уместно употреблять термин «рекреация». Под рекреационной деятельностью традиционно принято понимать деятельность человека, предпринимаемую им в свободное время и направленную на восстановление и развитие физических, психических и духовных сил, то есть это взгляд с позиции того, кто желает удовлетворить свои потребности в отдыхе и оздоровлении, то есть с позиции спроса. Для того чтобы отразить позицию предложения,

[48] *Сачук Т.В.* Территориальный маркетинг. СПб.: Питер, 2009. С. 17.

то есть действий, которые необходимо осуществлять, чтобы создать условия для удовлетворения спроса рекреантов (жителей – резидентов и гостей территории – нерезидентов) на отдых и оздоровление, предлагаем использовать категорию «рекреативная деятельность». Рекреативная деятельность – это один из видов деятельности, направленный на использование и трансформацию ресурсов и активизацию потенциалов территории для обеспечения условий, оказания услуг, производства товаров, удовлетворяющих потребности рекреантов в отдыхе и оздоровлении. Рекреативную деятельность могут осуществлять исполнительные органы власти (государственной, муниципальной), частные лица, организации и учреждения территории, в том числе объединяя свои усилия. Это может быть деятельность по оборудованию спортивной или детской площадки общего доступа, обустройству парка, сквера, очищению прибрежной полосы или поймы реки – это все рекреативная деятельность. Создаются локальные общественные блага (велосипедные дорожки, скамейки, места для пикников, детские и спортивные площадки), и всеми созданными дополнительными полезностями (услугами, удобствами) этой зоны пользуются прежде всего местные жители. Безусловно, результаты усилий всех акторов рекреативной деятельности могут по достоинству оценить и гости территории, и это может стать конкурентными преимуществами территории (чистота, удобство, хороший внешний вид, ухоженность места, наличие зеленых насаждений, зон отдыха и развлечений и т.д.). Но важно понять, что рекреативная деятельность осуществляется в первую очередь для резидентов территории – жителей территории и во вторую очередь для гостей территории – туристов. Такое понимание рекреативной деятельности запускает важный механизм соучастия всего местного сообщества в рекреативной деятельности, поскольку приходит понимание, что стараемся для себя и своих детей.

Далее мы рассмотрим примеры того, как территориальные Советы общественного самоуправления могут посредством реализации гражданских инициатив создавать локальные общественные блага, что повышает качество жизни местного населения и делает территорию более привлекательной для проживания, посещения и ведения деятельности.

Еще в 1994 г. был организован ТОС «Орджоникидзе» (Московский район города Нижний Новгород), который объединяет около 18 тыс. человек[49]. Основными направлениями работы являются благоустройство территории, пропаганда здорового образа жизни, благотворительность. Все работы осуществляются силами местных жителей, а затраты на их проведение частично покрываются за счет грантов, которые на конкурсной основе распределяются различными компаниями и филиалами и некоммерческими организациями. Среди них «Лукойл», «Служение», «Отличное дело», «Открытый Нижний». Большую часть населения микрорайона составляют пожилые люди, поэтому особое внимание ТОС и добровольцы уделяют этой категории горожан. Для них организованы многочисленные клубы, где все занятия бесплатные. Реализуется проект «Банк добрых услуг», в рамках которого коммерческие организации бесплатно оказывают услуги пожилым людям, например, салон оптики проверяет зрение ветеранов и инвалидов, оказываются парикмахерские и швейные услуги и др. Жители микрорайона принимают активное участие в весенних субботниках, разбивают клумбы, цветники, в рамках территориального конкурса «Рассада для палисада» делятся с соседями рассадой и семенами. Благодаря проекту «Праздник с доставкой на дом» добровольцы на дому поздравляют маломобильных жителей микрорайона, а во время акции «100 ангелов» новогодние подарки получают дети, находящиеся на лечении в отделениях хирургии и пульмонологии городской больницы. ТОС «Орджоникидзе» строит свою работу по технологии «Центра активных людей». Сюда приходят жители с различными предложениями о проведении мероприятий, решении социальных, культурных, экологических проблем. Каждая инициатива берется на заметку и самые интересные реализуются совместными усилиями.

---

[49] *Шомина Е.С.* Территориальное общественное самоуправление. Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России. Фонд «Устойчивое развитие», проект «Поддержка территориального общественного самоуправления (ТОС) как эффективный инструмент развития общественной активности граждан». Грант в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 29.03.2013 № 115-рп. 2014. С. 28–29.

Развитие ТОСов в Перми началось около 20 лет назад. Городскими властями было принято решение дать заработную плату руководителям советов в качестве материального поощрения. Малые дела, которые осуществляли ТОСы, позволили создавать локальные общественные блага. Например, один из ТОСов организовал сбор картонных коробок и сдавал их как вторсырье. На вырученные деньги и с участием членов ТОСа был построен теннисный корт. Мэрия посчитала, что, вкладывая в развитие и деятельность ТОСов 1 рубль, город получает от них выполненные услуги и работы на 6 рублей. В дальнейшем поддержка ТОСов осуществлялась в виде грантов за счет средств городского бюджета. В городе насчитывается около 100 ТОСов, открыто 18 общественных центров, где работают более ста некоммерческих организаций (не только ТОСы, но и другие общественные организации). Основные направления деятельности ТОСов – это благоустройство территории, озеленение дворов и улиц, ликвидация стихийных свалок, обустройство детских площадок.

Важно, что инициатива ТОСов нашла развитие, так именно ТОСы формируют заявки (выбирают наиболее злободневные вопросы), которые аккумулируются на уровне районов города и включаются в городскую программу, которая будет реализована как за счет средств городского бюджета, так и с использованием средств коммерческих компаний.

Еще в 2000 г. в г. Альметьевске (нефтяная столица Республики Татарстан) было создано 34 ТОСа. Основными направлениями деятельности ТОСов являются формирование комфортной среды обитания по месту жительства, благоустройство внутриквартальных территорий, развитие физической культуры и спорта, охрана окружающей природной среды, содействие правоохранительным органам в поддержании правопорядка, деятельность подростковых клубов и клубов по интересам и т. д. Жители микрорайонов прямым образом участвуют в решении вопросов местного значения через домовые комитеты. Результатами работы ТОСов стали благоустроенные дворы, детские площадки, автостоянки и др. Одной из особенностей деятельности ТОСов в городе является их совместная работа с предприятиями города, закрепленными за конкретным ТОСом, а также создание благотворительных

фондов советов ТОСов. ТОСы выступают организаторами местных праздников, конкурсов «Лучший дом», «Лучший подъезд» и др., на территории ТОСов в зимнее время функционируют хоккейные корты, устанавливаются праздничные елки и др. Главной задачей деятельности ТОСов является совместная, осознанная работа детей, подростков, взрослого населения, направленная на развитие территории проживания, улучшение морально-психологического и социального климата в обществе, формирование у населения чувства сознательности, доброты, бережливости, внимательного отношения к окружающим[50].

ТОСы в Тюмени начали развиваться еще в начале 2000-х гг., и сегодня более 40 % жителей города (около 300 000 человек) вовлечены в эти организации. Большая часть ТОСов – это окраинные территории, поэтому одним из приоритетных направлений в их деятельности является организация работы по благоустройству территории, озеленению, оказание помощи жителям домов индивидуальной застройки по вопросу заключения договоров на вывоз твердых бытовых отходов и крупногабаритного мусора и выбору мест установления мусорных контейнеров. Очень интересным представляется найденное в городе организационное решение – в городе создано некоммерческое партнерство «Палата представительных органов ТОС Тюмени». Эта палата помогает жителям создавать единое информационное пространство, вырабатывать механизмы решения социально-экономических проблем города, а также через палату организован процесс финансирования и получения грантов ТОСами, что делает это процесс проще и понятнее горожанам[51].

ТОС микрорайона «Волгоградский» города Екатеринбурга Свердловской области вместе с восемью другими организациями ТОС был зарегистрирован в 2008 г., основным направлением деятельности являются комфортность, чистота и безопасность микрорайона[52]. Регулярно проводились субботники, проводились

---

[50] *Гарифулина М., Самойлов В.* Территориальные советы общественного самоуправления как форма возрождения гражданской активности населения городских микрорайонов // Муниципальная власть. 2003. Сентябрь-октябрь. С. 60–61.

[51] Развитие через ТОС и другие народные инициативы // Муниципальная власть. 2014. Январь-февраль. С. 39.

[52] *Шомина Е.С.* Указ. соч. С. 19.

спортивные соревнования, походы выходного дня, праздники для жителей микрорайона и др. В 2012–2013 гг. был реализован совместно с общественной организацией «Центр экологического обучения и информации» большой проект по озеленению территории: в двух районах Екатеринбурга были высажены кустарники и деревья (150 саженцев), работали и взрослые и дети, была ликвидирована несанкционированная свалка на берегу озера Песчаного в окрестностях Екатеринбурга (было собрано 4 самосвала мусора). Были подготовлены материалы (Руководство для НКО и местных сообществ) по вопросам реализации социально-экономической и экологической политики города, а также лучшие примеры деятельности ТОСов, что будет способствовать большему участию горожан в реализации как городской, так и региональной экологической политики.

В Волгоградской области около 90 % всех муниципальных образований – это сельские поселения, и система ТОСов стала одним из механизмов решения вопросов местного значения, преимущественно в сфере благоустройства территории. В области действуют более двух тысяч ТОСов, из которых примерно половина имеют статус юридического лица. В 2006 г. прошел первый областной конкурс среди ТОСов, победители которого получали поддержку в виде грантов на решение своих задач. Еще один источник возможного финансирования – это депутатские наказы. Каждый депутат областной думы может использовать 3,5 миллиона рублей на реализацию наказов избирателей. Значительная часть этих средств идет на поддержку инициатив и проектов ТОСов. Положительно оценивают деятельность ТОСов и сами жители, усилиями которых реализуются проекты.

Важно отметить, что в области есть разные модели организации деятельности ТОСов. Так, например, в г. Урюпинске Волгоградской области деятельность ТОСов развивается в рамках частно-государственного партнерства. В городе заключено 913 соглашений о социальном партнерстве с различными организациями. С помощью ТОСов созданы и работают несколько десятков клубов для взрослых и подростков, проводится несколько десятков внутридворовых и общегородских праздников. Городские инициативы были поддержаны местной властью, и было принято хорошее организационное решение – была принята городская целевая

программа, предусматривающая как организацию взаимодействия с ТОСами, так и постепенное увеличение финансовой поддержки ТОСов за счет средств городского бюджета[53].

Деятельность ТОСов в сельской местности можно также рассматривать на примере Архангельской области, где в начале 2000-х гг. были начаты несколько проектов по возрождению сельских муниципалитетов, которые были консультационно поддержаны экспертами из Института общественных гражданских инициатив. Опыт возрождения деревни Еркино Кушкопальского сельского поселения Пинежского района достаточно известен, важно отметить, что по примеру д. Еркино еще в ряде деревень были созданы ТОСы, которые решали многие социально важные задачи: строительство водонапорной башни, реконструкция заброшенных родников, благоустройство домов для ветеранов войны, создание дома престарелых на 14 человек. Был создан производственный кооператив по выращиванию овощей и организации сбыта продукции, а заработанные деньги были потрачены на восстановление медпункта и строительство детской площадки. Началось восстановление старых купеческих домов, которые могут быть объектами показа, выполнять музейные функции и быть местом проживания гостей территории[54].

Организация ТОС «Уют» была создана в поселке Каменск Кабанского района Республики Бурятия в 2008 г.[55] В селе живет около 8 тысяч человек. В условиях дефицитного бюджета было принято решение некоторые общественные задачи решать совместными усилиями жителей. Началась деятельность ТОСа с обустройства детской площадки. Все делали сами: выкосили бурьян, вкопали раскрашенные в разные цвета автомобильные шины, сделали песочницу, качели, карусель, шведскую стенку, беседку, баскетбольное кольцо, горку и т. д. У детей поселка впервые появилась такая благоустроенная игровая площадка, и родителям стало спокойнее. Стали совместно организовывать местные события и праздники. Приняли участие в республиканском конкурсе организаций ТОСов и, заняв в нем второе место, часть призовых денежных средств

[53] Развитие через ТОС и другие народные инициативы. С. 39–40.
[54] Там же. С. 41–42.
[55] *Шомина Е.С.* Указ. соч. С. 12–13.

направили на обустройство семейной гостиной в местной библиотеке. В гостиной проводят мероприятия для детей (есть настольные игры) и взрослых, организована работа кружков по бисероплетению, рисованию, лепке, оригами. Совместная работа и отдых, достигнутые улучшения в жизни села позволили жителям почувствовать себя более уверенно, лучше понимать друг друга, активнее помогать друг другу.

В селе Верхний Жирим Тарбагатайского района Республики Бурятия проживают преимущественно старообрядцы, которые пришли в Бурятию более двухсот лет тому назад. ТОС «Возрождение» был создан в 2011 г. по инициативе местных жителей и решает широкой круг вопросов: как сохранить традиции предков и при этом свободно общаться с окружающим миром, как противостоять наркобизнесу и втягиванию в распространение наркотиков несовершеннолетних подростков, как решать вопросы освещения села и др. Усилиями сельского ТОСа проводятся местные праздники и конкурсы, что позволяет привлечь к участию жителей разного возраста (от соревнований по русской лапте до конкурсов на лучший рецепт теста для пирогов и зимних солений). В условиях отсутствия инфраструктуры для организации уличного освещения жители сами стали устанавливать фонарные столбы и подключать фонари к своим личным счетчикам электроэнергии (расходы затем компенсируются местной администрацией). Оборудовали детскую площадку, совместными усилиями проводится уборка дорог и тротуаров, ликвидируются несанкционированные свалки. Село возрождается[56].

Очень интересен пример деятельности Ассоциации сельских муниципальных образований и городских поселений Челябинской области – одного из старейших в России межмуниципальных объединений, которая в 2012–2013 гг. реализовала проект «Народная дипломатия»[57]. Суть проекта состояла в следующем: выявлялись лучшие позитивные практики общественного участия в местном самоуправлении, которые становились «опорными зонами», другие муниципальные образования могли познакомиться с этим опытом и перенять его. Важно, что в ходе изучения позитивного

[56] *Шомина Е.С.* Указ. соч. С. 10.

[57] Развитие через ТОС и другие народные инициативы. С. 42–43.

опыта будут развиваться межпоселенческие связи в решении общих вопросов. Идея была поддержана грантом, предоставленным по итогам конкурса, в соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 г., были сформированы четыре межпоселенческие коммуникационные площадки, на которых обсуждались и вырабатывались проекты решений по темам: развитие агротуризма, роль местного самоуправления в поддержке и реализации общественных инициатив, информационная политика муниципального образования, гражданская оборона и чрезвычайные ситуации в поселениях и др. Была сформирована программа повышения квалификации для глав поселений и органов местного самоуправления.

Иногда создание ТОС становится фактически продолжением местных инициатив отдельных жителей населенного пункта и дает возможность включиться в эту работу большему количеству местных жителей, объединяя усилия и сплачивая местное сообщество. В селе Оренбургское Бикинского района Хабаровского края первый общественный проект был реализован еще до создания ТОС. Глава поселения собрала неравнодушных односельчан, для того чтобы на территории села сделать сквер. Под него отвели место, занятое свалкой. Около ста человек совместно трудились: вывозили мусор, спиливали старые деревья, вырезали из пеньков фигуры животных и лесовиков, прокладывали дорожки, аллеи, разбивали клумбы, высаживали молодые деревья, устанавливали горку, качели и др. А рядом со сквером была создана полноценная спортивная площадка – турники и хоккейная коробка. Обустройству площадки помогли предприятия, которые выделили 300 тонн гравия и 6 машин песка. Полученный результат воодушевил местных жителей, и был создан ТОС «Надежда»[58], который уже в 2012 г. рядом с хоккейной площадкой организовал строительство полноценного стадиона: было сделано футбольное поле, волейбольная и баскетбольная площадка, стол для настольного тенниса, защищенный от дождя навесом. Потом была сделана еще и детская игровая площадка: качели, песочницы, лестницы, игровой комплекс и др. Местные жители вкладывали свой труд и время, предприниматели предоставили тяжелую технику, чтобы разровнять площадку, из скудного

[58] *Шомина Е.С.* Указ. соч. С. 22.

сельского бюджета выделили 100 000 рублей на покупку детского уличного игрового комплекса. В 2013 г. были реализованы два проекта: облагородили памятник участникам Великой Отечественной войны и место вокруг него (заказали новый памятник, разбили аллею, установили лавочки, забетонировали площадку для проведения торжественных мероприятий) и помогали школе обустроить спортивный городок (выравнивали грунт, засыпали дорожки гравием, помогали с установкой спортивных снарядов и т.д.). Отмечено, что за эти годы внешний облик села в целом стал изменяться к лучшему, уже нет покосившихся заборов и кривых ворот, односельчане стали больше внимания уделять своим личным участкам, стараясь придать им более привлекательный вид, а значит, и селу в целом.

Спецификой опыта Республики Коми является то, что ТОСы там стали создавать по инициативе региональной власти. Была сформирована необходимая нормативно-правовая база и Государственный совет республики включил ТОСы в перечень НКО, претендующих на субсидию Министерства экономического развития Коми, были проведены обучающие семинары, разработан комплекс методических материалов, была создана республиканская Ассоциация органов ТОС – АТОС РК, которая объединила все органы ТОС и стала для них ресурсным центром. К концу 2013 г. на территории Коми действовали 54 органа ТОС, и только 10 из них к тому моменту еще не успели получить статус юридического лица. Примером деятельности ТОСов в Коми является ТОС «Непоседы» (село Летка, Прилузский район) во главе с его председателем М.А. Поповой: «Для более широких возможностей в работе мы зарегистрировали ТОС в статусе юридического лица в форме некоммерческой организации, победили в конкурсе социально ориентированных НКО и получили субсидию в размере более 280 000 рублей... Все проекты, осуществленные ТОС „Непоседы“ – это НАШИ проекты. Мы их сами придумали. Спланировали и осуществили. Работали все жители от мала до велика, а потом все дружно вместе радовались. Удивительное ощущение – сопричастности и огромных возможностей»[59]. Первым проектом стало строительство

[59] *Шомина Е.С.* Указ. соч. С. 17.

детской спортивной площадки: установили детский домик и беседку, построили волейбольную площадку, хоккейную коробку, провели освещение. Предполагается создание социального пункта проката, оборудование места для отдыха детей и взрослых, строительство крытой сцены, реставрация памятника участникам ВОВ. Все работы проводятся совместными усилиями местных жителей и местной власти, которые сообща повышают качество жизни в этом населенном пункте.

Именно в сельской местности, где царят порой непонимание, как жить дальше, рассеянность, пассивность, обида, равнодушие, деятельность ТОСов помогает объединить усилия наиболее активных жителей. Энергия нескольких человек, которые объединяют свои усилия на решение общезначимых вопросов развития населенного пункта, позволяет «подтягивать» к деятельному участию и других односельчан и становится настоящим материальным ресурсом для развития территории в самых, казалось бы, безвыходных ситуациях.

По мнению Е.С. Шоминой, деятельность ТОСов базируется на трех характеристиках: соседство, самоуправление и самоорганизация. «Это не механическое объединение жильцов одного дома или нескольких домов, а сообщество активных, небезразличных жителей, знакомых друг с другом, готовых вкладывать свои силы и время в развитие своей территории, поддержание ее в чистоте, комфорте и безопасности, готовых сообща создавать благоприятную материальную и культурную среду в месте своего проживания для себя и своих детей»[60].

В заключение следует отметить, что, как правило, первыми проектами в деятельности ТОСов являются проекты по благоустройству территории и созданию более благоприятной и комфортной среды проживания местных жителей за счет создания локальных общественных благ (спортивная и детская площадка, сквер и т.д.). Это ведет, в свою очередь, к улучшению внешнего вида населенного пункта, воссозданию и появлению новых местных праздников и событий, что делает населенный пункт уже привлекательным для посещения. Ведь именно основанный на местных

[60] *Шомина Е.С.* Указ. соч. С. 3.

традициях праздник является уникальным и привлекает гостей территории, позволяет им получать незабываемые впечатления и эмоции. А поскольку в рамках праздников и событий восстанавливаются местные промыслы и ремесла, что особенно свойственно малым городам с большой историей, таким как, например, Урюпинск, и сельским территориям, это ведет к развитию самозанятости и малого предпринимательства, в том числе в виде сельского туризма. Получается, что работа ТОСов, как одной из форм реализации общественного самоуправления, делает территорию более привлекательной для проживания, посещения, развития деятельности, то есть способствует социально-экономическому развитию территории и повышению качества жизни местного населения.

Мировой опыт ТОС

Несмотря на то, что не во всех государствах, как в России, территориальное общественное самоуправление законодательно выделяется в качестве особой формы непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления (участия граждан в его осуществлении), дискуссия о территориальных формах участия граждан в решении местных вопросов продолжается, а сами эти формы получают свое развитие.

В Канаде, например, создание территориально очерченных зон привлечения граждан к участию в решении вопросов местного значения внутри муниципалитетов связано, прежде всего, с процессами их укрупнения. Так, после формирования в 1998 г. единого городского муниципалитета в г. Торонто созданы так называемые «общинные советы» (community councils), юрисдикция которых распространяется на территории упраздненных при слиянии старых муниципалитетов. В задачу советов входит взаимодействие с населением и подготовка рекомендаций общегородскому совету по принятию решений в отношении отдельных городских районов, а также регулирование нескольких делегированных городским советом вопросов, в основном благоустройства.

В г. Виннипеге активную роль играют местные консультативные группы жителей (residential advisory groups), которые информируют общинные советы о требующих решения локальных вопросах.

В г. Галифаксе и г. Монреале общинные (community) и районные (borough) советы граждан, соответственно, законодательно наделены ограниченными собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Они не входят в систему общегородских органов, однако также признаются частью муниципальной корпорации[61].

В США примером многоуровневой системы советов является г. Сиэттл (штат Вашингтон), где представители различных общественных групп, организаций и советов общин формируют тринадцать окружных советов (neighborhood districts councils). На общегородском уровне функционирует объединяющий их совет[62].

В настоящее время внимание уделяется поиску новых, территориально более компактных форм самоорганизации граждан для участия в решении вопросов местного значения. Например, в г. Торонто известен успешный опыт проекта по ревитализации и развитию городских районов, который предусматривает взаимодействие городских властей, частного бизнеса и местных жителей, при самом активном участии последних[63].

В ряде муниципалитетов США жители также привлекаются к работе в группах по разработке критериев и оценке уровня комфортности среды обитания (например, в штате Невада), а также долгосрочному планированию (штат Вирджиния). В последнем случае это позволило определить новые приоритеты в развитии инфраструктуры предоставления социальных услуг, в том числе в сфере образования[64].

Эти примеры показывают возможность децентрализации местного самоуправления, когда решения и ответственность за них принимают на себя сами жители, в противовес многим другим

---

[61] Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective / Ed. Brunet-Jailly E., Martin J.F. Toronto, 2010. P. 68.

[62] City Neighborhood Council and District Councils/City of Seattle. URL: http://www.seattle.gov/neighborhoodcouncil/

[63] *Modlinska E.* Transformative Partnership in Urban Planning: the Storefront's Resident-led Model for Community Engagement and Tower Renewal in Toronto. Toronto, 2014. P. 9.

[64] *Epstein P., Simone A., Harding C.* Collaborative Leadership and Effective Community Governance in the United States and Russia // Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue. Newark, Delaware: University of Delaware, 2007. P. 7–10.

формам участия, когда жители пытаются донести до органов местного самоуправления информацию о своих нуждах, но по разным причинам не всегда бывают услышаны.

Следует отметить, что рассматриваемая децентрализация, предполагающая фактически делегирование ряда полномочий органов местного самоуправления общественным структурам, начинает становиться доступной на муниципальном уровне благодаря либерализации законодательства о местном самоуправлении.

В научной литературе Канады, США и других англо-саксонских стран эта новая модель самоорганизации граждан по участию в решении вопросов местного значения именуется community governance («общинное управление»)[65]. Предоставляющая большую степень автономии локальных сообществ в решении вопросов местного значения, данная модель предполагает активную роль самих граждан в развитии соответствующих институтов «снизу».

В некотором смысле community governance противопоставляется модели community government («общинная власть»), которая предполагает управление через те же органы местного самоуправления, но с большим контролем со стороны населения и расширенными формами его участия в принятии решений по местным вопросам[66].

Другой способ развития территориального самоуправления заключается в создании ассоциаций собственников жилья (квартиросъемщиков). В США, например, получают распространение так называемые «закрытые сообщества» (gated communities), которые на определенной территории берут на себя практически все основные функции решения местных вопросов.

Активно развивается институты локальных групп собственников и в Европе. Так, в 1923 г. в Швеции был создан Союз квартиросъемщиков. По его уставу локальные организации сами определяют территорию, на которой они действуют, и те задачи, которые ими решаются. Лучшей базой для создания локальной организации является, по мнению шведских экспертов, дом или квартал

---

[65] См., например: *Somerville P.* Community Governance and Democracy // Policy and Politics. 2005. Vol. 33. No. 1. P. 117–144; *Sullivan H.* Modernisation, Democratisation and Community Governance // Local Government Studies. 2001. Vol. 27. Issue 3. P. 1–24.

[66] См. *Pillora S., McKinlay P.* Evolution in Community Governance. Building on What Works: Literature Review. Vol. 2. University of Technology, Sydney. 2011. 36 p.

(микрорайон). Существует более 3500 «контактных комитетов» – локальных ассоциаций квартиросъемщиков, каждая из которых представляет интересы от 100 до 400 семей. Локальные (или контактные) комитеты держат под своим контролем всю жилищную сферу микрорайона.

Правление такой локальной ассоциации обычно состоит из 5–9 человек, избираемых на общем собрании квартиросъемщиков (собственников). Правление регулярно встречается с местной управляющей организацией, обсуждает уровень обслуживания, бюджеты и различные меры по сохранению или снижению уровня потребления электроэнергии и воды. Локальные организации объединяются в городские и действуют уже в масштабах города[67].

В Великобритании существует более 2 тысяч ассоциаций квартиросъемщиков и жителей (tenant and resident associations). Деятельность ассоциации включает в себя обсуждение с жителями локальных проблем, организацию совместных мероприятий – от уборки двора до детских праздников, а также информирование о планах по развитию городских районов. В аналитической литературе выделяется, по крайней мере, восемь типов местных соседских групп, которые одновременно действуют на одной и той же территории микрорайона и вместе создают его социальный микроклимат, включая группы взаимопомощи, благотворительные группы, добровольные (волонтерские) организации, социальные (или специальные) группы и т.д.[68]

Таким образом, развитие территориального общественного самоуправления в тех или иных формах является общемировой тенденцией, и данному процессу уделяется серьезное внимание во многих государствах мира. Очевидно также, что в задачи территориального самоуправления во многих странах включаются не только вопросы жилищно-коммунального хозяйства, но и оптимизация социально-культурной сферы, содействие развитию потенциала локальных общностей граждан и улучшение среды их проживания.

---

[67] *Капустян Л.А., Лякишева В.Г.* Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении // Известия Алтайского государственного университета. 2014. Вып. № 2 (82). Т. 2. С. 318.

[68] Там же.

РАЗДЕЛ 2

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТОС

Правовое регулирование ТОС в Российской Федерации

Правовую основу территориального общественного самоуправления составляют:

- Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.);
- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- правовые акты субъектов РФ;
- правовые акты органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления была принята в 1985 г. Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и является самым важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Хартия является международным договором. На территории Российской Федерации Хартия действует с 01.09.1998 г.

Во внутригосударственном регулировании территориального общественного самоуправления можно, в свою очередь, условно выделить несколько уровней: федеральный, региональный и муниципальный.

Конституция РФ, в том числе в Главе 8, устанавливает лишь общие принципы функционирования всей системы местного самоуправления, в то время как территориальное общественное самоуправление является одним из элементов системы местного самоуправления, определяемой законодательно.

Правовой основой деятельности ТОС в России является Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г.,

где в ст. 27 под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Закон также содержит юридическое закрепление возможности наделения органов ТОС правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования, которое подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В этой связи следует обратить внимание на то, что ФЗ № 131 не только дает определение понятия «территориальное общественное самоуправление», но и устанавливает, что порядок его организации и осуществления определяется уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Следует отметить стремление законодателя обеспечить местным органам власти самостоятельность в решении вопроса о порядке организации ТОС. Так, статья 27 ФЗ № 131 гласит: «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования».

По своей сути закон, не регулируя властные отношения, определяет механизм осуществления двух конституционных прав человека в их единстве: право на объединение по месту жительства и право на осуществление местного самоуправления непосредственно гражданами (в части вопросов самоорганизации исключительно в форме органа ТОС в системе местного самоуправления).

В качестве примера регулирования ТОС на региональном и муниципальном уровне можно привести нормативную базу Республики Карелия и Краснодарского края.

Так, правовую основу ТОС в Республике Карелия и г. Петрозаводске составляют: устав местного самоуправления г. Петрозаводска, принятый решением Петрозаводского городского Совета от 19.10.1999 № XXIII-XXVI/418, Положение о территориальном

общественном самоуправлении в г. Петрозаводске, утвержденное решением Петрозаводского городского Совета от 31.10.2000 № XXIV/V-116.

Правовую основу ТОС в Краснодарском крае и г. Анапе составляет Закон Краснодарского края от 07.06.2004 № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» и решения Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 06.02.2014 № 426 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании город-курорт Анапа»; от 27.03.2014 № 439 «Об установлении границ территорий, на которых осуществляется территориальное общественное самоуправление в муниципальном образовании город-курорт Анапа»; постановления администрации муниципального образования город-курорт Анапа от 04.03.2014 № 833 «Об утверждении Порядка осуществления выплат руководителям органов территориального общественного самоуправления муниципального образования город-курорт Анапа»; от 17.02.2014 № 554 «Об утверждении Положения о проведении муниципальных этапов ежегодного краевого конкурса на звание „Лучший орган территориального общественного самоуправления“» и т.д.

Устав муниципального образования

Определение в Европейской хартии местного самоуправления «как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» стало базовым при разработке современной модели местного самоуправления в России.

В условиях созревания общественного и государственного осознания необходимости формирования институтов гражданского общества постановка задачи по созданию условий, обеспечивающих возрастание роли местного самоуправления в управлении территориальными общностями, в обеспечении прав и свобод человека, является ключевой, базовой в осуществлении стратегии оптимального развития страны.

В связи с этим современную систему законодательства (в широком смысле) невозможно представить без актов местного самоуправления, и их удельный вес возрастает пропорционально повышению роли самоуправления в общественной жизни.

К такого рода актам относятся акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления (уставы, положения, постановления), решения, принимаемые на референдумах, собраниях, сходах граждан, а также принимаемые в иных формах и иными органами и организациями, предусмотренными законодательством Российской Федерации и ее субъектами.

Иерархия актов органов местного самоуправления во многом предопределена границами компетенции органов местного самоуправления и местоположением самих органов в системе публичной власти.

Базовым документом в системе муниципальных актов является устав муниципального образования. При этом природа его совершенно особая.

Во-первых, устав муниципального образования является *составной частью правовой системы Российской Федерации.* Вся правовая система Российской Федерации построена по принципу верховенства правовых актов более высокого уровня над актами более низкого уровня по вопросам, входящим в исключительную компетенцию соответствующего уровня власти. Это правило относится к муниципальному уровню власти в силу ст. 130 Конституции РФ, предусматривающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Нормами ФЗ № 131 установлена сфера муниципального нормотворчества, которая предопределена указанными направлениями этой деятельности: 1) решение вопросов местного значения; 2) осуществление отдельных государственных полномочий; 3) решение иных вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, которые органы местного самоуправления могут брать к своему ведению в соответствии со статьями 14^1, 15^1, 16^1 ФЗ № 131.

Кроме того, указанный закон непосредственно закрепил основы статуса территориального местного самоуправления, усилив тем самым федеральные правовые гарантии этой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Во-вторых, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления, согласно Конституции Российской Федерации (п. «н» части 1 статьи 72), относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Имен-

но субъекты Федерации обязаны учесть имеющиеся исторические и иные особенности и традиции в собственном законодательстве. Поэтому устав муниципального образования является *составной частью правовой подсистемы субъекта Российской Федерации.*

Таким образом, устав муниципального образования является органической частью правовой системы Российской Федерации, и ему присущи все свойства нормативного акта. Однако изданный «на основании и во исполнение» Конституции и законов, он испытывает сильное влияние всей правовой системы государства, по сути являясь нормативным правовым актом подзаконного характера.

Элементы правовой системы, развиваясь, постоянно накапливают изменения, которые, в конечном итоге, способствуют трансформации положений устава муниципального образования. Устав муниципального образования обязан эволюционировать пропорционально развитию всей правовой системы, и отставание здесь недопустимо, иначе он не справится с функциями, возложенными на него. Отсюда и особые требования, предъявляемые к уставу, – обязательное наличие в нем механизмов реализации его положений и норм, а также положений и норм федерального законодательства и законов субъекта Федерации.

Пространственное действие устава муниципального образования ограничено соответствующей административно-территориальной единицей, являющейся территориальной базой местного самоуправления. Поэтому его можно считать актом локального действия.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил и особый субъект, который устанавливает или от имени которого принимается устав муниципального образования. В соответствии со статьей 8 устав муниципального образования может приниматься представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Иными словами, как и Конституция, устав принимается непосредственно народом или от имени народа. Последнее часто находит свое выражение в преамбуле, которую содержит большинство уставов муниципальных образований.

Особая значимость рассматриваемого акта местного самоуправления выражается в процедуре его принятия, четкий механизм которой предусмотрел федеральный законодатель в указанном нормативном акте.

Обязательным условием в процедуре принятия устава федеральный закон устанавливает правило официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования, проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесения изменений в устав муниципального образования с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанных правовых актов, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Легальность принятия таких нормативных актов обеспечивается установленной квотой большинства проголосовавших «за»: «большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования».

Кроме того, как устав муниципального образования, так и муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат обязательной государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом, а далее идет стадия опубликования (обнародования) и вступления их в юридическую силу.

Установленная практика принятия позволяет обозначить устав муниципального образования как акт народовластия и демократии.

Оценивая общее содержание устава местного самоуправления, стоит заметить, что им охватывается максимально широкий круг вопросов, относящихся к организации местного самоуправления.

В уставе конкретизируются функции, порядок работы, система и структура органов местного самоуправления, разграничение полномочий между ними, включая и вопросы организации территориального общественного самоуправления населения.

Так, в нормах устава муниципального образования должны быть отражены непосредственные формы участия населения в осуществлении территориального общественного самоуправления (проведение собраний, конференций), правила учреждения ТОСов, территории, в пределах которых они могут быть образованы, функции ТОС, принципы и формы их взаимодействия с органами муниципальных образований в реализации функций местного самоуправления, порядок регистрации уставов ТОС и иные вопросы.

Являясь базовым документом, определяющим основы функционирования муниципальных органов власти, их взаимодействие и партнерство с населением и с органами государственной власти, устав местного самоуправления конституирует эти взаимоотношения применительно к условиям осуществления местного самоуправления в конкретной местности, в том числе применительно и к ТОС.

Иные муниципальные правовые акты, регулирующие деятельность ТОС

Регулирование вопросов организации и деятельности территориального общественного самоуправления обеспечивается и иными правовыми актами.

Нормативные правовые акты по наиболее важным вопросам являются прерогативой представительного органа муниципального образования. По своему социальному назначению, способу формирования, составу, организационным формам деятельности именно эти органы способны наиболее полно выразить интересы населения соответствующей территории[1]. Издаваемые ими акты по природе своей являются подзаконными, поскольку должны соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, актам Президента и Правительства РФ, Конституциям (уставам) субъектов РФ, законам и иным актам субъектов РФ, уставу муниципального образования, и вместе с указанными актами составляют правовую основу местного самоуправления.

---

[1] *Тимофеев Н.С.* Представительные органы муниципального образования // Проблемы народного представительства в РФ / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 1998. С. 124.

Среди видов правовых актов, издаваемых представительными органами муниципального образования, можно выделить четыре группы:

1) акты, издаваемые на основе прямых предписаний законов;
2) акты, регулирующие отношения, которые на законодательном уровне определены в общей форме;
3) акты, регулирующие отношения по реализации отдельных государственных полномочий;
4) акты, регулирующие отношения, по которым регламентация отсутствует[2].

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 43) устанавливается, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования, принимает (издает) нормативные правовые акты в виде решения.

При этом акты, принимаемые представительными органами местного самоуправления, устанавливают общеобязательные правила по вопросам местного значения и являются конкретизирующими по своей сути. В силу значимости органов, их принимающих, они обладают также, с одной стороны, подзаконной нормативностью, с другой – общеобязательностью для всех последующих решений органов местного самоуправления.

К актам, составляющим первооснову деятельности ТОС, относятся *решения по определению границ территорий*, на которых предполагается осуществление их деятельности. Инициируются они самими гражданами, а утверждаются представительным органом муниципального образования.

Одним из важных нормативно-правовых актов, принимаемых представительными органами муниципального образования, являются *положения*.

В виде *положений* об органах территориального общественного самоуправления могут быть оформлены решения, принимаемые на сходах, собраниях граждан. В большей степени такие акты прини-

[2] *Антонова Н.А.* Подзаконность актов органов местного самоуправления // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 3. С. 11–12.

маются в тех случаях, когда собрание, сход выполняет функции представительного органа, и они также являются нормативными правовыми актами.

Именно в положениях выражается концепция формирования и развития ТОС в границах территории конкретного муниципального образования, и насколько она целостна, гибка и приближена к населению, настолько она и способна решать социально значимые для населения вопросы.

Как правило, положение об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления конкретного муниципального образования воспроизводит нормы ФЗ № 131. Такое дублирование статей закона оправдано в том смысле, что активные граждане, способные реализовывать местные инициативы, не всегда могут «вычленить» из всего массива законодательства необходимый для деятельности набор правил. Поэтому перенесение в рассматриваемый акт понятий, терминов, принципов и прочих норм федерального уровня обеспечивает на местном уровне целостное представление о сфере отношений, урегулированной законами.

Положения муниципальных образований о ТОС отражают цели и задачи территориального самоуправления, функции и принципы его деятельности, порядок формирования и организации деятельности, формы осуществления функции, взаимодействия с органами местного самоуправления, имущество и финансовые средства органов ТОС, а также ответственность ТОС и гарантии их деятельности.

Такого рода акты приняты практически в каждом муниципальном образовании, однако, по оценкам экспертов, часто носят декларативный характер и далеко не всегда используются для внедрения эффективных организационных технологий взаимодействия органов местного самоуправления с гражданским обществом.

Необходимо заметить, что акты, определяющие положение ТОС в муниципальных образованиях, обычно принимают в виде одного документа, но есть и исключения: может присутствовать нескольких документов, порой принимаемых общим решением представительного органа муниципального образования. Так, Решением Петрозаводского городского совета от 09.06.2011 «Об

организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Петрозаводском городском округе»[3] в одном документе был утвержден порядок, определивший процедуру организации и осуществления ТОС на территории Петрозаводского городского округа, условия и порядок выделения ТОС средств из бюджета Петрозаводского городского округа, принципы взаимоотношений органов ТОС с органами местного самоуправления Петрозаводского городского округа.

В другом документе этим же «решением» определена процедура регистрации уставов ТОС в Петрозаводском городском округе. В этом случае фактически наблюдается два документа, принятых одним решением. Подобную практику федеральный законодатель допускает, однако, учитывая, что принятые акты тесным образом взаимосвязаны между собой и статус ТОС является незаконченным без процедур их легализации, предпочтительной стоит признать практику создания единого конституирующего ТОС документа в виде положения «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления».

Постановлениями представительных органов оформляются программы «О порядке организации и осуществления общественного самоуправления в муниципальных образованиях», «О мерах по развитию общественного самоуправления в муниципальных образованиях», оформляемые решением муниципалитетов.

Важнейшим документом, непосредственно регулирующим деятельность конкретного ТОС, является его *устав.* Устав конкретного ТОС является актом локального действия, который определяет главным образом отношения жителей и органов ТОС, а также их взаимодействие с органами муниципального образования в решении тех задач, которыми они связаны.

В соответствии с пунктом 9 статьи 27 ФЗ № 131 в уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

1) территория, на которой оно осуществляется;
2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

[3] Решение Петросовета от 09.06.2011 № 27/03-52 «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Петрозаводском городском округе» // Информационный бюллетень, № 41.1, 23.06.2011.

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.

К новеллам ФЗ № 131 относят утверждение законодателя о том, что дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут (п. 10 статьи 27). Подобная императивная норма является важной гарантией самостоятельности и независимости ТОС в отношениях с органами местного самоуправления.

В соответствии с ФЗ № 131 органы местного самоуправления вправе привлекать ТОС на *договорных условиях* к решению вопросов местного значения, выделяя им на определенные цели средства местных бюджетов и контролируя их расходование. В данном случае речь идет именно о праве органов местного самоуправления. Федеральный закон не содержит положения о том, что в случае осуществления на определенной территории ТОС органы местного самоуправления обязаны заключать с ним договор.

Самыми распространенными договорами представительного органа местного самоуправления и выборного органа ТОС являются *договоры о разграничении компетенции и финансовых средств* в решении вопросов территориального сообщества.

Конечно, договорная практика взаимодействия указанных субъектов стимулирует развитие движения ТОС, однако необходимо заметить, что ее успешность зависит от возможностей бюджета конкретного муниципального образования, а также от системности реализуемых программ по поддержке общественного самоуправления в субъекте Российской Федерации или в рамках общероссийских проектов.

С учетом положений действующего законодательства, Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года, Концепции социально-экономического развития

Республики Карелия на период до 2017 года, посланий и поручений Президента Российской Федерации в рамках государственной программы Республики Карелия «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина» осуществляется подпрограмма «Поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Карелия на 2014–2020 годы». Ее приоритетными целями является оказание содействия органам местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия в развитии муниципальной службы, территориального общественного самоуправления и иных форм осуществления местного самоуправления как способа реализации личных способностей и общественных инициатив и удовлетворения потребностей людей. В частности, предусматривается финансовая поддержка ТОС, если они зарегистрированы в качестве некоммерческой организации (НКО) или выступают в содружестве с уже созданной, зарегистрированной организацией, к примеру, участвуют в проектной деятельности для социально ориентированных организаций через конкурсы проектов, объявляемые как на республиканском, так и на федеральном уровне. Такая практика уже доказала свою эффективность в ряде районов республики. И надо признать, ее распространение, скорее всего, приведет к дальнейшему развитию движения ТОС.

На основе актов представительных органов муниципальных образований принимаются *акты исполнительно-распорядительных органов*, обладающие «поднормативным» характером, меньшей юридической силой, но обязательные к исполнению теми субъектами, к которым они адресованы.

Исполнительно-распорядительный орган (администрация) в лице главы администрации издает *постановления и распоряжения*. Постановления имеют нормативный характер. Распоряжения издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации. Соотношение нормативных правовых актов представительного и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления строится в пользу преобладания последних.

Постановлениями администрации муниципального образования могут утверждаться «Примерные уставы территориального общественного самоуправления», акты «О порядке определения

объема и предоставления субсидий исполнительным органам территориального общественного самоуправления», «О порядке утверждения Положения о порядке проведения конкурса исполнительных органов территориального общественного самоуправления, осуществляющих свою деятельность на территории района муниципального образования, на предоставление субсидий»; «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги: „Выдача справок и выписок из реестра муниципальной собственности муниципального образования“» и т.п.

Распоряжения могут приниматься по вопросам утверждения председателя ТОС, который утверждается администрацией муниципального образования, подводятся итоги конкурсов «лучший ТОС» и «лучший активист ТОС» муниципального образования. Подобные решения принимаются на основе положений о проводимых в муниципальном образовании конкурсов. В основе принятия решения лежат *протоколы заседания комиссии* по проведению конкурсов. В свою очередь, комиссии создаются *распоряжением глав муниципальных образований* (либо глав администраций МО).

В целом к системе актов, регулирующих организацию и функционирование территориального общественного самоуправления, следует отнести, помимо указанных в законе, уставные документы конкретных ТОС, решения их органов, объединений ТОС, договоры о сотрудничестве ТОС с иными субъектами в реализации функций по развитию собственных территорий.

РАЗДЕЛ 3

ОРГАНИЗАЦИЯ ТОС

Этапы организации ТОС

Этап 1. Создание инициативной группы и проведение учредительного мероприятия

Создание ТОС инициируется гражданами, проживающими на соответствующей территории, которые формируют инициативную группу.

Инициативная группа – это группы граждан численностью не менее трех человек, имеющих право на участие в территориальном общественном самоуправлении и объединившихся в целях созыва учредительного собрания (или конференции) территориального общественного самоуправления. Формируется на **первом собрании** из числа жителей предполагаемой территории ТОС.

На первом собрании обеспечивается принятие решения об инициации создания ТОС; создание инициативной группы; определение предполагаемой территории ТОС; определение наименования ТОС; подготовка запросов в органы МСУ.

По итогам собрания готовятся следующие запросы:

– в администрацию муниципального образования:

1. о выдаче справки о численности граждан, достигших 16-летнего возраста, проживающих на территории создаваемого ТОС *(списки могут быть также составлены инициаторами собрания путем поквартирного (подомового) обхода);*

2. о помощи в получении схемы и описания границ территории создаваемого ТОС.

– в представительный орган муниципального образования:

о рассмотрении предложений по границам создаваемого ТОС.

На втором собрании на основании данных о численности граждан определяется форма проведения **учредительного мероприятия.**

Формы проведения учредительного мероприятия *(точно устанавливается в Уставе муниципального образования либо в муниципальном нормативном акте)*	
СОБРАНИЕ ГРАЖДАН	**КОНФЕРЕНЦИЯ ГРАЖДАН**
например: при численности граждан, достигших 16-летнего возраста, проживающих на соответствующей территории, до 300 человек (устанавливается Уставом МО, муниципальными нормативными правовыми актами)	проводится при численности граждан, достигших 16-летнего возраста, проживающих на соответствующей территории, свыше численности, необходимой для проведения собрания
	в порядке проведения учредительной конференции должны быть установлены *нормы представительства.* Рекомендуемая норма 1 делегат от 10 человек

Также на собрании необходимо назначить дату, время, место проведения учредительного мероприятия. В случае, если требуется проведение учредительной конференции, необходимо определить территории проживания граждан, на которых будет проводиться собрание граждан по избранию делегатов на учредительную конференцию; решить, будет ли ТОС юридическим лицом; подготовить проект повестки дня учредительного мероприятия; подготовить проект Устава ТОС; подготовить проект структуры органов ТОС; подготовить проект основных направлений деятельности ТОС.

Подготовка к учредительному мероприятию

Важно: заблаговременно оповестить о проведении учредительного мероприятия жителей и органы МСУ.

Для проведения **собрания** необходимо оповестить жителей о проведении собрания.

Способы оповещения:

– размещение в общедоступным местах объявления;

– поименное оповещение (доведение указанной информации до сведения каждого жителя соответствующей территории);

– опубликование объявления в средствах массовой информации.

В **объявлении** обязательно должна содержаться следующая информация:

– дата, время, место проведения собрания;

– повестка дня;

– адрес, где можно ознакомиться с проектом Устава ТОС и иными документами.

В случае поступления от жителей, проживающих на соответствующей территории, предложений и замечаний к Уставу ТОС необходимо внести данный вопрос в повестку дня учредительного собрания.

Для проведения **конференции** необходимо определить количество делегатов конференции в соответствии с нормами представительства. *Рекомендуемая норма представительства – 1 делегат от 10 человек.* Следует оповестить жителей о проведении собраний по выборам делегатов (желательно не позднее 10 дней до дня проведения учредительной конференции).

Собрания по выборам делегатов могут быть в двух формах:

– **очная** – проводится в виде совместного присутствия жителей в месте проведения собрания, обсуждения кандидатов в делегаты на учредительную конференцию, голосования по кандидатурам и оформляется протоколом с приложением списка присутствующих.

– **заочная** – проводится в виде сбора подписей в поддержку кандидата(ов) в делегаты на учредительную конференцию, проставляемых жителями в подписных листах.

Важно: выборы делегатов на учредительную конференцию считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие большинство жителей соответствующей территории и большинство из них поддержало выдвинутую кандидатуру. Если выдвинуто несколько кандидатов в делегаты, то избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов от числа принявших участие в голосовании.

Проведение учредительного мероприятия – собрания/конференции

1. В учредительном **собрании** принимают участие жители, постоянно проживающие на территории создания ТОС.

Важно: собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

2. В учредительной **конференции** принимают участие делегаты, избранные на собраниях жителей или путем заочного голосо-

вания, а также все желающие жители (достигшие возраста, установленного органом местного самоуправления в нормативном правовом акте о ТОС), постоянно проживающие на соответствующей территории. Жители, присутствующие на конференции не из числа избранных делегатов, принимают участие в работе конференции с правом совещательного голоса.

Важно: конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее 2/3 избранных на собрании граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Также в учредительном собрании (конференции) могут принимать участие представители органов местного самоуправления с правом совещательного голоса.

План проведения учредительного мероприятия:

Открытие мероприятия проводит представитель инициативной группы. Представитель инициативной группы предлагает участникам мероприятия избрать из своего состава председателя и секретаря собрания (конференции). Порядок избрания определяется собранием (конференцией). Также утверждается повестка учредительного собрания (конференции).

Решение на собрании (конференции) считается принятым, если за него проголосовало большинство от числа участников собрания (делегатов, присутствующих на конференции).

На учредительном мероприятии должны быть обсуждены и приняты решения по следующим вопросам:

1) об учреждении ТОС;
2) о наделении (ненаделении) ТОС статусом юридического лица;
3) определение основных направлений деятельности ТОС;
4) принятие устава ТОС;
5) об определении представителя, уполномоченного на осуществление регистрации устава ТОС;
6) установление структуры органов ТОС;
7) избрание органов ТОС с указанием срока их полномочий;
8) иные вопросы.

Решения, принятые на учредительном собрании (конференции), оформляются протоколом.

Требования к протоколу:

– должен содержать данные о дате и месте проведения;
– должно быть указано общее число участников учредительного собрания (избранных делегатов, имеющих право принимать решение на конференции);
– указываются принятые решения;
– подписывается председателем и секретарем;
– должен быть пронумерован, прошит, склеен и заверен на склейке подписями председателя и секретаря.

Важно: протокол учредительного собрания (конференции) должен храниться в месте, определенном на собрании (конференции). Житель соответствующей территории ТОС вправе знакомиться с протоколом учредительного собрания (конференции) граждан, делать из него выписки.

Этап 2. Регистрация Устава ТОС

Для регистрации Устава ТОС уполномоченные лица представляют в администрацию муниципалитета *в срок не позднее 10 дней со дня принятия* следующие документы:

1. Заявление на имя главы администрации муниципалитета с просьбой зарегистрировать устав территориального общественного самоуправления.
2. Устав соответствующего территориального общественного самоуправления, который должен быть прошнурован, заверен подписью избранного председателя учредительного собрания (учредительной конференции), иметь пронумерованные страницы, – в 2 экземплярах.
3. Надлежаще заверенную копию решения представительного органа об утверждении границ территориального общественного самоуправления.
4. Протокол учредительного собрания (учредительной конференции) жителей территории в границах, утвержденных представительным органом, по вопросу организации территориального общественного самоуправления и утверждения устава территориального общественного самоуправления.

Администрация муниципалитета в течение 30 дней с момента поступления документов:

1) в случае регистрации Устава ТОС:

вносит соответствующую запись в Реестр Уставов ТОС;

направляет заявителю в срок не более 5 дней:

– Устав ТОС с отметкой о регистрации и печатью администрации;

– свидетельство о регистрации Устава ТОС, подписанное главой администрации.

2) в случае принятия решения об отказе в регистрации Устава ТОС:

направляет заявителю мотивированный ответ;

при необходимости сотрудники уполномоченного органа разъясняют заявителю причины отказа и оказывают помощь в устранении недостатков.

Важно: основанием для отказа в регистрации Устава ТОС может быть несоответствие представленных документов требованиям законодательства и нормативным правовым актам муниципального образования, регулирующим вопросы осуществления территориального общественного самоуправления; выявленные нарушения при проведении учредительного собрания (учредительной конференции) граждан; непредставление необходимых для регистрации устава документов.

Этап 3. Государственная регистрация ТОС в качестве юридического лица

В п. 5 ст. 27 ФЗ № 131 определяется, что ТОС может являться юридическим лицом и в этом случае подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Важно: вопрос о наделении ТОС статусом юридического лица должен быть обязательно определен в Уставе ТОС.

Порядок государственной регистрации определен в статье 13.1 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) принимается региональным Управлением Минюста.

Для государственной регистрации некоммерческой организации при ее создании представляются следующие документы:

Заявление	– подписывается уполномоченным лицом (далее – заявитель); – указывается фамилия, имя, отчество, место жительства и контактные телефоны
Учредительные документы некоммерческой организации	– Устав ТОС в 3 экз.
Решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов	– протокол учредительного собрания (конференции) в 2 экз.
Сведения об учредителях	– 2 экз.
Документ об уплате государственной пошлины	– квитанция
Сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией	– сведения об адресе (местонахождении) постоянно действующего органа ТОС
При использовании в наименовании некоммерческой организации личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования – документы, подтверждающие правомочия на их использование	

Важно: Требования к оформлению документов, представляемых для государственной регистрации некоммерческой организации

Все документы на государственную регистрацию представляются на русском языке, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Все документы, кроме учредительных документов некоммерческой организации, представляются на государственную регистрацию в *двух экземплярах*, один из которых должен быть подлинником.

Учредительные документы некоммерческой организации представляются в *трех подлинных экземплярах*.

Два экземпляра учредительных документов, представляемых на государственную регистрацию, должны быть *прошиты и заверены подписью заявителя или нотариуса.*

Листы всех экземпляров учредительных документов, представляемых на государственную регистрацию, должны быть *пронумерованы.*

Выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, заседания высшего органа управления (высшего руководящего органа) организации, содержащая решение о создании некоммерческой организации, об утверждении ее учредительных документов и об избрании (назначении) органов (о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов), должна содержать:

- дату и место проведения учредительного съезда (конференции), общего собрания, заседания;
- список учредителей – участников учредительного съезда (конференции), общего собрания, заседания; сведения о количественном и персональном составе (фамилия, имя, отчество) рабочих органов (президиум, секретариат и т.д.);
- существо принятых решений и результаты голосования по ним;
- сведения (фамилия, имя, отчество) об избранных (назначенных) членах руководящих и контрольно-ревизионных органов;
- фамилию, инициалы и личную подпись председателя и секретаря съезда (конференции), общего собрания, заседания, ответственных за составление протокола.

Представляется платежное поручение или иной документ об уплате в соответствующий бюджет государственной пошлины за государственную регистрацию некоммерческой организации.

Сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией, представляются в

виде гарантийного письма или других документов, подтверждающих ее место нахождения, с приложением надлежащим образом заверенных копий правоустанавливающих документов.

В государственной регистрации **некоммерческой организации** может быть отказано по основаниям, предусмотренным статьей 23 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Территория и границы ТОС

Согласно части 1 ст. 27 ФЗ № 131 под территориальным общественным самоуправлением (далее ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на *части территории* поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Таким образом, закон уменьшил границы осуществления ТОС в сравнении с местным самоуправлением, указав, что первое осуществляется исключительно на части территории муниципального образования.

В части 3 указанной статьи установлено, что ТОС может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Анализируя данное положение, нужно заметить, что границы осуществления местного самоуправления имеют больший охват, поскольку в соответствии с частью 1 ст. 10 ФЗ № 131 местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. То есть, местное самоуправление осуществляется в пределах целого муниципального образования, а

ТОС – только в пределах его части. Следовательно, крайне важно определить границы осуществления последнего.

В соответствии с частью 2 ст. 27 ФЗ № 131 границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной территории.

В частности, в Петрозаводском городском округе данная процедура регулируется пунктом 2 решения Петрозаводского городского Совета от 9 июня 2011 г. № 27/03-52 «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Петрозаводском городском округе» (далее решение Петросовета № 27).

Здесь нужно отметить, что установление границ ТОС – во-первых, процедура самостоятельная, во-вторых, предшествующая процедуре регистрации устава ТОС, в-третьих, всегда осуществляемая именно представительным органом муниципального образования и именно по инициативе населения определенной территории.

В общем и целом нужно отметить, что процедура создания ТОС усложнилась в сравнении с ранее действовавшим законодательством, и данное обстоятельство не является достоинством действующего ФЗ № 131. Например, в городе Петрозаводске со времени полного вступления ФЗ № 131 в силу так и не появилось ни одного ТОСа.

В частности, выражается мнение об избыточности установления представительным органом местного самоуправления границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, если речь идет о локальной зоне с границами, четко фиксированными в правовых и технических документах, например номер дома и подъезда. В данном случае необходимость принятия решения представительным органом лишь обюрокрачивает процедуру. Представляется необходимым предложить законодателю предусмотреть обязанность представительного органа муниципального образования решать вопрос об установлении границ ТОС и вопрос о регистрации ТОС в одном акте, как это было раньше. Например, решениями Петрозаводского городского Совета от 01.03.2005 № XXV/XIII-103 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении „Центр“ и

границ его территории», от 13.06.2002 № XXIV/XXVI-346 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении „Кукковка-1“ и границ его территории», от 25.12.2003 № XXIV/XXXIX-533 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении „Боровая, дом 10“ и границ его территории» были одновременно утверждены как границы ТОС, так и положение о нем.

В настоящее же время в г. Петрозаводске границы ТОС устанавливаются решением Петрозаводского городского Совета по предложению населения, проживающего на части территории Петрозаводского городского округа, планируемого для осуществления ТОС. Причем инициативная группа обращается в Администрацию Петрозаводского городского округа с предложением об установлении границ ТОС. К обращению прилагаются схема и описание границ создаваемого ТОС. Если указанная процедура соблюдена, то проект решения об установлении границ ТОС вносится на рассмотрение Петрозаводского городского Совета Главой Петрозаводского городского округа в месячный срок. И уже только после принятия Петрозаводским городским Советом решения об установлении границ создаваемого ТОС инициативная группа вправе приступить к организации проведения собрания (конференции) граждан по созданию ТОС. Сам же ТОС считается учрежденным с момента регистрации его устава в Администрации Петрозаводского городского округа. То есть, как видно из положений решения Петросовета № 27, в создании ТОС принимают участие два органа Петрозаводского городского округа. С одной стороны, это бюрократизирует процедуру создания ТОС, с другой – позволяет не концентрировать полномочия по созданию ТОС в представительном органе муниципального образования, который исходя из положений статьи 27 ФЗ № 131 в принципе способен их узурпировать.

Но в любом случае нельзя не согласиться с тем, что у органов местного самоуправления есть прямая возможность влиять на решения о создании ТОС.

Далее закон гласит о том, что инициатива об установлении границ ТОС должна исходить от населения. Здесь на практике может возникать вопрос о том, как конкретно данная инициатива реализуется.

Например, кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Мордовия от 01.04.2008 № 33-355/59 было оставлено без изменения решение Ленинского районного суда г. Саранска от 27.12.2007, которым было признано недействующим решение Совета депутатов городского округа Саранск об установлении границ территорий, на которых осуществляется ТОС. Как было установлено судом первой инстанции, решением Совета депутатов городского округа Саранск были утверждены границы территорий ряда ТОСов. Между тем границы территорий ТОСов были утверждены представительным органом муниципального образования по предложению уполномоченных на это председателей домовых комитетов, а не по предложению населения, проживающего на данных территориях.

В частности, проведенной прокуратурой Ленинского района г. Саранска проверкой было установлено, что по вопросу внесения предложений в Совет депутатов городского округа Саранск об определении границ ТОС состоялось заседание председателей домовых комитетов, сами граждане непосредственного участия в собраниях по вопросу внесения предложений в Совет депутатов городского округа Саранск об определении границ ТОС не принимали, делегатов для участия в конференции по данному вопросу не избирали. Заседания председателей домовых комитетов по вопросу внесения предложений в Совет депутатов городского округа Саранск об определении границ ТОС проводились по участкам, закрепленным за самоуправлениями, и, соответственно, в условно сформированные ТОС входила эта группа домов.

Более того, как следовало из протоколов заседаний председателей домовых комитетов по вопросу внесения предложений в Совет депутатов городского округа Саранск по установлению границ территориального общественного самоуправления от 3 мая 2006 г., в заседаниях принимали участие половина либо менее половины председателей домовых комитетов (при этом сведения о регистрации участников заседаний отсутствуют), что поставило под сомнение результаты голосования (решение Ленинского районного суда г. Саранска от 27.12.2007 № 2-2814/2007).

Далее нужно рассмотреть вопрос о критериях установления границ ТОС.

Например, во многих административных центрах (столицах) субъектов Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, за редким исключением, закреплены правила установления границ самоуправляемых территорий, которые в целом сводятся к трем запретам:

– они не должны выходить за пределы городского округа;
– границы территориального общественного самоуправления, в состав которого входит более одного дома, должны быть неразрывными;
– в границах самоуправляемой территории, зарегистрированной в соответствии с законодательством, может быть всего одно ТОС.

Если говорить о ТОС в Петрозаводске, то, в частности, в соответствии с пунктом 2.2 решения Петросовета № 27 обязательными условиями образования ТОС на определенной территории являются следующие:

1) в пределах одних и тех же границ не может быть более одного ТОС;
2) границы территорий ТОС не могут пересекаться;
3) граница территории ТОС не может выходить за границу территории Петрозаводского городского округа;
4) территории, закрепленные в установленном порядке за учреждениями, предприятиями и организациями, не входят в состав территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление.

Данные критерии было бы целесообразно урегулировать в ФЗ № 131.

Также не урегулирован вопрос о том, как изменение границ муниципальных образований влияет на изменение границ ТОС. Очевидно, что такое влияние должно быть, но какова процедура изменения границ ТОС в этом случае? Можно было бы предусмотреть такой механизм, когда на основании закона субъекта РФ об изменении границ или преобразовании муниципального образования в течение определенного срока органы местного самоуправления сами будут принимать все необходимые решения.

В итоге нужно отметить, что акт об установлении границ ТОС подписывается председателем представительного органа муниципального образования и подлежит включению в регистр муниципи-

пальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. В частности, в Карелии последний вопрос регулируется Законом Республики Карелия от 29.12.2008 № 1254-ЗРК «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Карелия».

Изменение границ ТОС проходит по той же процедуре, что и их установление.

Направления деятельности, полномочия и функции ТОС

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. не предусматривает возможность передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам территориального общественного самоуправления. Однако и прямого запрета тоже нет. Следовательно, в рамках собственной инициативы органов местного самоуправления и с согласия органов территориального общественного самоуправления такое взаимодействие вполне возможно.

На практике органы местного самоуправления на основе соглашений передают органам территориального общественного самоуправления вместе с необходимыми материальными и финансовыми ресурсами часть своих функций, связанных с решением вопросов местного значения на территории их деятельности (благоустройство и озеленение территории, оборудование детских, в том числе спортивных, площадок, мест отдыха, поддержание в порядке тротуаров, колодцев, местных дорог, других объектов жилищно-коммунального хозяйства на данной территории, организация культурно-массовой, спортивной, воспитательной и другой работы с населением). Органы местного самоуправления могут оказывать и целевую финансовую помощь органам территориального общественного самоуправления для реализации конкретных программ развития данной территории.

Основными направлениями деятельности органов ТОС являются:

- Повышение гражданской активности населения;
- Оказание содействия органам местного самоуправления в проведении социально значимых, общественных и культурно-массовых мероприятий;

- Организация на подведомственной территории смотров-конкурсов на лучшее содержание домов, подъездов, прилегающих к ним территорий, детских игровых и спортивных площадок;
- Привлечение населения к работам по благоустройству, озеленению подведомственных территорий;
- Организация благотворительных акций по оказанию помощи инвалидам, престарелым гражданам, семьям погибших воинов, малообеспеченным и многодетным семьям;
- Оказание содействия населению в развитии народного творчества, художественной самодеятельности, физической культуры и спорта;
- Участие в организации воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства, их досуга во внешкольное время. Совместная работа с образовательными учреждениями по воспитанию детей;
- Оказание содействия органам пожарного надзора, миграционной службе, муниципальному контролю, Роспотребнадзора, полиции и т. д. в наведении порядка на подведомственной территории;
- Содействие учреждениям здравоохранения в санитарно-просветительской работе;
- Участие в деятельности по соблюдению правопорядка;
- Рассмотрение в пределах своих полномочий обращений граждан, организация приема населения;
- Выдача по запросу администрации МО, правоохранительных органов и самих граждан характеристик и справок о фактическом проживании, о количестве скота и птицы, выращенного урожая сельскохозяйственных культур в личном подсобном хозяйстве;
- Оказание содействия избирательной комиссии в организации и проведении выборов и референдумов, депутатам представительных органов власти всех уровней в организации их встреч с избирателями;
- Привлечение СМИ к освещению результатов работы органов ТОС, практики их работы с населением.

В настоящее время стали нарабатываться новые различные методы, функции взаимодействия территориального общественного самоуправления и местной власти. За последние годы было разработано и внедрено несколько различных, ранее не существовавших, методов такого взаимодействия. Необходимо отметить, что во многих случаях инициатива по их разработке принадлежит активистам ТОС.

Территориальное общественное самоуправление для осуществления своих целей и задач в соответствии с уставом территориального общественного самоуправления исполняет следующие полномочия:

1) защита прав и законных интересов жителей; выдача характеристик жителям и справок о месте проживания.

2) содействие в проведении акций милосердия и благотворительности органами местного самоуправления поселения, благотворительными фондами, гражданами и их объединениями, участие в распределении гуманитарной и иной помощи;

3) участие в поддержании общественного порядка на территории территориального общественного самоуправления;

4) работа с детьми и подростками, в том числе:

- содействие по организации отдыха детей в каникулярное время;
- содействие по организации детских клубов на территории территориального общественного самоуправления;

5) внесение предложений в органы местного самоуправления муниципального образования по вопросам, затрагивающим интересы граждан, по использованию земельных участков на территории территориального общественного самоуправления под детские и оздоровительные площадки, скверы, а также для других общественно полезных целей;

6) общественный контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой и пожарной безопасностью, состоянием благоустройства на соответствующей территории;

7) участие в общественных мероприятиях по благоустройству территории;

8) информирование населения о решениях органов местного самоуправления муниципального образования, принятых по предложению или при участии территориального общественного самоуправления;

9) вправе осуществлять иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством, Уставом муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, решениями собраний (конференций) граждан.

Территориальное общественное самоуправление, являющееся юридическим лицом, имеет право также на:

1) создание объектов коммунально-бытового назначения на территории ТОС в соответствии с действующим законодательством за счет собственных средств, добровольных взносов, пожертвований населения, юридических и физических лиц;

2) осуществление функций заказчика по строительным и ремонтным работам, производимым за счет собственных средств на объектах территориального общественного самоуправления;

3) определение, в соответствии со своим уставом, штата и порядка оплаты труда работников органов ТОС;

4) осуществление иных полномочий, предусмотренных действующим законодательством, Уставом муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Таким образом, существующие функции органов ТОС можно подразделить на следующие основные группы:

1. Контрольные (контроль за деятельностью муниципальных служб, предприятий торговли, рынков).
2. Информационные (информирование населения, проведение опросов, сбор предложений).
3. Представительные (согласование от имени населения планов социально-экономического развития территорий).
4. Распорядительные (определение направлений расходования средств, предусмотренных на благоустройство, социально-экономическое развитие территории и т.д.).
5. Исполнительные (организация непосредственного выполнения работ по благоустройству, досугу подростков, пенсионеров, охране общественного порядка, содержанию и ремонту жилого фонда и т.п.).
6. Благотворительные (организация благотворительной помощи инвалидам, пенсионерам, многодетным семьям, одиноким престарелым, шефство над детскими домами, сиротами).

РАЗДЕЛ 4

ЭКОНОМИКА ТОС

Финансирование ТОС

Финансовые ресурсы ТОС могут состоять из имущества, переданного ему в управление; добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц; средств местного бюджета, переданных органу ТОС для осуществления отдельных муниципальных полномочий на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления; доходов от собственной хозяйственной деятельности.

В собственности ТОС могут быть кооперированные денежные средства физических и юридических лиц, иные средства, полученные из законных источников, а также построенные на эти средства сооружения: детские дворовые, спортивные площадки, жилые, нежилые и вновь созданные производственные помещения, транспорт, оборудование, инвентарь и другое имущество.

ТОСы в большей степени, чем остальные общественные организации, зависят от поддержки со стороны органов власти. В тех регионах и муниципалитетах, где ТОСам оказывается системная поддержка, деятельность ТОС дает больший эффект.

Система поддержки ТОС должна быть комплексной и включать механизмы правового регулирования деятельности ТОСов, организационно-методическую, информационно-консультативную, материально-техническую и, наконец, финансовую поддержку. Чем лучше настроена правовая часть и организована методическая и информационная помощь в этой работе, тем меньше требуется затрат на финансирование деятельности ТОС.

Например, в Волгоградской области, где система ТОС начала активно развиваться с 2006 г., наблюдается ежегодный рост регионального премиального фонда за достижения ТОС (до 1 млн рублей за победу в областном конкурсе ТОСов). При этом основы регионального и муниципального регулирования не корректируются,

а методическая поддержка ТОСам со стороны администрации области не оказывается в течение последних пяти лет. В результате многим ТОСам со статусом юридических лиц сложно выполнять требования действующего законодательства.

В Костромской области максимальная сумма премии за победу в областном конкурсе ТОСов – 100 тыс. рублей. В основном участники областного конкурса получают ценные подарки (оргтехнику или малогабаритную сельхозтехнику), закупаемые к тому же на средства спонсоров из числа предпринимателей, имеющих областные депутатские мандаты. При этом в управлении администрации области по внутренней политике есть эксперт по организации общественной работы в должности зам. начальника управления, который курирует взаимодействие органов власти областного и муниципального уровня с ТОСами, оперативно распространяет среди муниципалитетов и ТОСов информацию об изменениях федерального и регионального законодательства по вопросам, затрагивающим деятельность ТОС, консультирует, организует мониторинг и т. д.

Бухгалтерский учет в ТОС

На территориальное общественное самоуправление, создаваемое в форме некоммерческой организации (далее НКО), распространяется действие Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (п. 1 ст. 2 ФЗ № 402). Таким образом, НКО» обязаны вести бухгалтерский учет. В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», НКО ведет бухгалтерский учет в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 32 ФЗ № 7). Таким образом, бухгалтерский учет в ТОС ведется в соответствии с законом 402-ФЗ, стандартами бухгалтерского учета и другими нормативными правовыми актами РФ в области бухгалтерского учета.

В соответствии с законодательством РФ, каждый экономический субъект должен иметь учетную политику, которая представляет собой совокупность способов ведения бухгалтерского учета.

Учетная политика формируется главным бухгалтером или иным лицом, осуществляющим ведение бухгалтерского учета в соответствии с ПБУ 1/2008 «Учетная политика организации».

Учетная политика обязательно утверждается руководителем (должен быть приказ, распоряжение и т.п.).

Все способы бухгалтерского учета применяются с первого января года, следующего за годом утверждения учетной политики руководителем, и распространяются на все филиалы, представительства и иные подразделения организации (включая выделенные на отдельный баланс), независимо от их места нахождения. Вновь созданная организация должна оформить учетную политику не позднее 90 дней со дня приобретения прав юридического лица (государственной регистрации). При этом она считается применяемой со дня приобретения прав юридического лица (государственной регистрации).

НКО, к которым относится и ТОС, при формировании учетной политики могут применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, включая упрощенную бухгалтерскую (финансовую) отчетность. Таким образом, ТОС может предусмотреть в учетной политике ведение бухгалтерского учета по простой системе (без применения двойной записи). Это определено в п. 6.1 ПБУ 1/2008.

Законодательством РФ допускается внесение изменений в учетную политику, но оговариваются случаи, когда можно изменить ранее принятую учетную политику (п. 6 ст. 8 ФЗ № 402):

- при изменении требований, установленных законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, федеральными и (или) отраслевыми стандартами;
- при разработке или выборе нового способа ведения бухгалтерского учета, применение которого приводит к повышению качества информации об объекте бухгалтерского учета;
- при существенном изменении условий деятельности экономического субъекта.

В учетной политике должны быть отражены (п. 4 ПБУ 1/2008):

- рабочий план счетов бухгалтерского учета, содержащий синтетические и аналитические счета, необходимые для ведения бухгалтерского учета в соответствии с требованиями своевременности и полноты учета и отчетности;
- формы первичных учетных документов, регистров бухгалтерского учета, а также документов для внутренней бухгалтерской отчетности;

- порядок проведения инвентаризации активов и обязательств организации;
- способы оценки активов и обязательств;
- правила документооборота и технология обработки учетной информации;
- порядок контроля за хозяйственными операциями;
- другие решения, необходимые для организации бухгалтерского учета.

Если уставом ТОС предусмотрено осуществление приносящей доход деятельности, то он должен иметь для осуществления указанной деятельности имущество рыночной стоимостью не менее 10 тыс. руб.

На дату государственной регистрации организации в бухгалтерском учете делается запись о формировании уставного капитала: дебет счета 75 «Расчеты с учредителями» субсчет 1 «Расчеты по вкладам в уставный (складочный) капитал» кредит счета 80. После государственной регистрации на сумму зарегистрированного уставного капитала образуется задолженность учредителей.

Фактическое поступление вкладов учредителей отражается по кредиту счета 75/1 в корреспонденции со счетами учета денежных средств или других ценностей.

В соответствии с законом «О некоммерческих организациях» НКО должна иметь самостоятельный баланс и (или) смету (п. 1 ст. 3 ФЗ № 7). Наличие сметы определяется целевым характером использования средств НКО.

Смета является самой простой формой финансового плана. Она отражает односторонний характер отношений НКО с лицами, финансирующими их деятельность. Смета используется, как правило, при отсутствии у НКО собственного дохода, а его финансирование носит целевой характер.

Особенностью сметного финансирования является расходование денежных средств в точном соответствии с целевым назначением расходов и их лимитами, установленными на этапе распределения имеющихся ресурсов. Таким образом, смета – основной плановый документ для финансирования расходов НКО ее собственником, участниками или жертвователями.

В отличие от других финансовых планов, составляемых в форме баланса доходов и расходов, смета отражает односторонний характер финансовых отношений с внешними источниками финансирования, выражающийся в расходовании получаемых денежных средств.

Сметы рекомендуется составлять на каждую программу, мероприятие, проект. При получении целевых средств на определенную программу (мероприятие, проект) перечень расходов должен быть согласован с лицами, их финансирующими. Как уже отмечалось, полученные средства должны расходоваться строго по целевому назначению.

В сметах также могут быть предусмотрены административно-хозяйственные расходы. В этом случае их необходимо распределять между отдельными программами (мероприятиями, проектами).

Если же сметы расходов по целевым программам (мероприятиям, проектам) предусматривают только прямые расходы (то есть без расходов на содержание самой НКО), то в этом случае административно-хозяйственные расходы между отдельными программами (мероприятиями, проектами) не распределяются. Такие расходы погашаются в полном объеме за счет целевых взносов на содержание НКО.

Если же НКО имеет собственные доходы, то в этом случае составляется финансовый план. Финансовый план – основной документ, характеризующий объем, состав и структуру финансовых ресурсов НКО. В финансовом плане отражаются источники финансирования и направления использования финансовых ресурсов на определенный временной период.

Таким образом, целевые средства используются НКО строго в соответствии со сметой (финансовым планом) на финансирование расходов по содержанию и ведение уставной деятельности. Статьи расходов на содержание НКО отражаются в финансовом плане или смете.

Если средства, полученные в виде целевых поступлений, целевого финансирования (за исключением бюджетных средств), используются не по целевому назначению, то в соответствии с частью 2 Налогового Кодекса такие доходы признаются внереализационными доходами и включаются в налоговую базу при исчислении

налогооблагаемой прибыли (п. 14 ст. 250 НК РФ). При этом датой получения дохода в соответствии с подпунктом 9 п. 4 ст. 271 НК РФ признается дата, когда получатель имущества (в том числе денежных средств) фактически использовал указанное имущество (в том числе денежные средства) не по целевому назначению.

Бухгалтерский учет доходов и расходов ведется ТОС в соответствии с требованиями Положений по бухгалтерскому учету «Доходы организации» (ПБУ 9/99) и «Расходы организации» (ПБУ 10/99).

В соответствии с инструкцией по применению плана счетов средства целевого финансирования учитываются на счете 86 «Целевое финансирование». По кредиту счета 86 в корреспонденции со счетом 76 «Расчеты с разными дебиторами и кредиторами» отражаются средства целевого назначения, полученные в качестве источников финансирования тех или иных мероприятий. Использование средств целевого финансирования на содержание ТОС отражается по дебету счета 86 в корреспонденции со счетами 20 «Основное производство» или 26 «Общехозяйственные расходы». Аналитический учет по счету 86 ведется по назначению целевых средств и в разрезе источников их поступления. Это связано с тем, что ТОС может иметь несколько источников целевого финансирования. Поэтому к счету 86 рекомендуется открытие субсчетов в разрезе видов целевых поступлений.

ТОС как форма НКО может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, если такая деятельность указана в его учредительных документах (п. 2 ст. 24 ФЗ № 7). Учет доходов и расходов по такой деятельности ведется на счете 90 «Продажи». По кредиту данного счета отражается выручка от реализации товаров и услуг, а по дебету – расходы на производство и продажу. Ежемесячно на данном счете путем сопоставления дебетовых и кредитовых оборотов определяется финансовый результат. Превышение кредитового оборота над дебетовым означает прибыль, превышение дебетового над кредитовым – убыток от продаж.

Полученный финансовый результат от продаж (заключительными оборотами) списывается с субсчета 90/9 «Прибыль/убыток от продаж» на счет 99 «Прибыли и убытки»:

- прибыль: дебет счета 90/9 кредит счета 99;
- убыток: дебет счета 99 кредит счета 90/9.

То есть синтетический счет 90 сальдо на отчетную дату не имеет.

Таким образом, раздельный учет доходов и расходов у ТОС, занимающихся предпринимательской деятельностью, возникает автоматически: в связи с отражением выручки и средств целевого финансирования на разных синтетических счетах.

Кроме того, ТОС должны не только вести раздельный учет расходов по предпринимательской и уставной деятельности, но также организовать раздельный учет расходования целевых средств, поступивших на содержание и ведение уставной деятельности ТОС. Как было сказано выше, это можно осуществить с помощью сметы.

Также ТОС в процессе своей деятельности может получать доходы и осуществлять расходы, которые не связаны с предпринимательской деятельностью. То есть, все доходы и расходы, полученные в результате деятельности, подразделяются на доходы и расходы от обычных видов деятельности и прочие.

Организациям предоставлено право самостоятельного подразделения своих доходов и расходов на указанные виды. При этом основным критерием разделения является систематичность получения доходов и осуществления расходов. При осуществлении деятельности на систематической основе доходы и расходы по этой деятельности следует отнести к доходам и расходам от обычной деятельности. Если проводимые операции осуществляются непостоянно, носят временный характер, то доходы и расходы по ним следует отнести к прочим. Учитывая специфику своей деятельности, организациям следует разработать классификацию получаемых доходов и производимых расходов и зафиксировать ее в учетной политике.

Для обобщения информации об этих операциях в бухгалтерском учете применяется синтетический счет 91 «Прочие доходы и расходы». По кредиту счета отражаются доходы, а по дебету – расходы.

В конце отчетного периода выявляется финансовый результат по прочим операциям, для чего сравниваются совокупные обороты по кредиту и дебету счета. Полученное сальдо учитывается на счете 91/9 «Сальдо прочих доходов и расходов» в корреспонденции со счетом 99 «Прибыли и убытки». Если больше оборот по кредиту

счета 91, то организация имеет положительное сальдо по прочим операциям (прочие доходы больше прочих расходов), которое отражается записью: дебет счета 91/9 кредит счета 99. Если больше оборот по дебету счета 91, то организация имеет отрицательное сальдо по прочим операциям (прочие доходы меньше прочих расходов), которое отражается записью: дебет счета 99 кредит счета 91/9. То есть синтетический счет 91 сальдо на отчетную дату не имеет.

Кадровый учет и оформление трудовых отношений в ТОС имеют свою специфику.

Во-первых, отсутствие постоянных источников финансирования и, как следствие, нерегулярная выплата заработной платы. То есть часто ТОС не могут позволить себе иметь штатных сотрудников на постоянном окладе.

Во-вторых, если деятельность ТОС финансируется из нескольких источников, то заработная плата сотрудников также складывается из нескольких частей, но при этом, как уже было сказано, необходимо вести раздельный учет по каждой программе (проекту, мероприятию).

В-третьих, в каждом ТОС имеется большой объем работ, выполняемых на добровольной основе (без выплаты заработной платы).

Если же физическое лицо принимается на работу, то есть два варианта оформления отношений с работниками: трудовой договор и договор возмездного оказания услуг.

При заключении трудового договора на работника распространяются все гарантии и компенсации в соответствии с Трудовым Кодексом (ежегодный оплачиваемый отпуск, пособия по временной нетрудоспособности, пособия по уходу за ребенком и т.д.).

Существует несколько причин непопулярности заключения трудового договора в ТОС, основными из которых являются:

- отсутствие постоянных источников финансирования, а по трудовому договору работодатель обязан регулярно выплачивать заработную плату, независимо от наличия или отсутствия средств на расчетном счете;
- работодатель является плательщиком страховых взносов. Базовый закон, в котором прописан порядок исчисления и уплаты страховых взносов – «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального

страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24.07.2009 № 212-ФЗ. Также в отношении организаций действует Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Страховые тарифы дифференцированы по классам профессионального риска и установлены Федеральным законом от 22.12.2005 № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год». В соответствии с данным законом страховые тарифы установлены в процентах к начисленной оплате труда по всем основаниям (доходу). Установлено 32 класса профессионального риска в зависимости от вида экономической деятельности. Тарифы варьируются от 0,2 % (первый класс) до 8,5 % (32 класс). Классификация видов экономической деятельности по классам профессионального риска утверждена Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25.12.2012 № 625н «Об утверждении классификации видов экономической деятельности по классам профессионального риска». Общая ставка отчислений составляет в ТОС 30,2 %.

В связи со сказанным, чаще всего стараются применять именно договор возмездного оказания услуг, так как форма этого договора более легкая и удобная для организации, чем формат трудового договора. Кроме того, если заключен договор возмездного оказания услуг, то организация не будет являться плательщиком страховых взносов в Фонд социального страхования (то есть общая ставка отчислений будет не 30,2 %, а 27,3 %). Для сотрудников данный договор неудобен, так как они не будут иметь права на социальные гарантии и компенсации.

Вне зависимости от заключенного договора ТОС будет являться налоговым агентом. То есть у него возникает обязанность исчислить, удержать у налогоплательщика и уплатить сумму налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) (п. 1 ст. 226 Налогового Кодекса).

Исчисление сумм и уплата НДФЛ производится в отношении всех доходов налогоплательщика, источником которых является налоговый агент, на дату фактического получения дохода нарастающим итогом с начала налогового периода применительно ко всем доходам (п. 2,3 ст. 226 Налогового Кодекса).

Сотрудники ТОС имеют право на получение стандартного налогового вычета. Налоговый вычет – это сумма, которая уменьшает размер дохода, с которого уплачивается НДФЛ. Размер и условия использования данного вычета определены в статье 218 НК.

При отсутствии собственных доходов ТОС применяет общую систему налогообложения и уплачивает налоги в соответствии с частью 2 Налогового Кодекса РФ при наличии налогооблагаемой базы (например, транспортный налог, если имеются в собственности ТОС транспортные средства; налог на имущество, если есть движимое и недвижимое имущество, учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств, и т.д.).

ТОС не является плательщиком налога на прибыль, так как имущество получено в рамках целевого финансирования (п. 14 ст. 251 НК). Но при этом возникает обязанность ведения раздельного учета доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования. Если данный учет организован не будет, то указанные средства рассматриваются как подлежащие налогообложению с даты их получения. В этом случае ТОС должен организовать ведение налогового учета, который в соответствии со ст. 313 НК представляет собой систему обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе данных первичных документов.

Систему налогового учета ТОС разрабатывает самостоятельно, а порядок ее ведения должен быть указан в учетной политике для целей налогообложения, утверждаемой соответствующим приказом (распоряжением) руководителя. Следовательно, формы регистров налогового учета и порядок отражения в них аналитических данных налогового учета, данных первичных учетных документов разрабатываются ТОС самостоятельно и устанавливаются приложениями к учетной политике для целей налогообложения (ст. 314 НК). Налоговые и иные органы не вправе устанавливать для налогоплательщиков обязательные формы документов налогового учета.

В то же время следует отметить, что ведение налогового учета в отдельных регистрах достаточно трудоемко. Поэтому в ст. 313 НК определено, что можно самостоятельно дополнять применяемые регистры бухгалтерского учета необходимыми реквизитами, формируя тем самым регистры налогового учета.

В том случае, если ТОС имеет приносящую доход деятельность, то можно применять упрощенную систему налогообложения (далее УСН). Порядок и условия ее применения установлены главой 26.2 НК РФ.

УСН относится к специальным налоговым режимам, так как при данной системе вместо трех налогов (на прибыль, на имущество и НДС) уплачивается единый налог. Иные налоги уплачиваются в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

В соответствии со ст. 346.14 объектом налогообложения признаются: доходы или доходы, уменьшенные на величину расходов. Выбор объекта налогообложения осуществляется ТОС самостоятельно и указывается в учетной политике для целей налогообложения.

Выбор объекта налогообложения является важным шагом, так как от этого будет зависеть налоговая нагрузка.

Преимущества объекта налогообложения в виде доходов:

- ведется учет только доходов (ставка 6 %), что приводит к снижению трудоемкости учета;
- сумму налога можно уменьшить, но не более чем на 50 %, за счет взносов на социальное страхование и обеспечение.

Но при этом в качестве недостатка следует отметить, что если получен убыток по результатам деятельности, то он не уменьшает налогооблагаемую базу.

Если выбран объект налогообложения в виде доходов, уменьшенных на величину расходов, то при данном объекте учет более трудоемок. Это связано с тем, что нужно вести учет не только доходов, но и расходов. Но если получен убыток, то на сумму убытка можно уменьшить налоговую базу. В то же время наличие убытка не отменяет обязанность уплаты единого налога. В этом случае исчисляется минимальный налог, который составляет 1 % от суммы полученных доходов. Минимальный налог уплачивается в случае, если за налоговый период сумма исчисленного в общем порядке

налога меньше суммы исчисленного минимального налога. Таким образом, вне зависимости от полученного финансового результата (прибыль или убыток) единый налог уплачивается всегда.

При объекте налогообложения в виде доходов, уменьшенных на величину расходов, ставка налога составляет 15 %. Законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дифференцированные налоговые ставки в пределах от 5 до 15 процентов в зависимости от категорий налогоплательщиков. На территории Республики Карелия эти ставки определены Законом Республики Карелия № 384-ЗРК от 28.12.1999 «О налогах (ставках налогов) на территории Республики Карелия». В соответствии с данным законом на территории Республики Карелия действуют следующие ставки: 5 %, 10 % и 12,5 %.

В соответствии с законом 402-ФЗ ТОС обязаны составлять за отчетный год бухгалтерскую (финансовую) отчетность. Отчетным годом считается календарный год – с 1 января по 31 декабря включительно. Если организация осуществляет деятельность не с начала отчетного года, то первым отчетным годом является период с даты государственной регистрации экономического субъекта по 31 декабря того же календарного года включительно. Исключением является случай, если государственная регистрация экономического субъекта произведена после 30 сентября. В этом случае первым отчетным годом является период с даты государственной регистрации по 31 декабря следующего календарного года.

Так как ТОС является одной из форм НКО, то на него распространяется действие п. 2 ст. 14 ФЗ № 402. В данном пункте указано, что годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность НКО состоит из бухгалтерского баланса, отчета о целевом использовании средств и приложений к ним. Формы отчетов утверждены Приказом Минфина России от 02.07.2010 № 66н «О формах бухгалтерской отчетности организаций».

Минфин обобщил вопросы, поступившие в отношении составления бухгалтерской (финансовой) отчетности НКО, и представил разъяснения. В соответствии с п. 2.1 данного документа Отчет о финансовых результатах НКО (ТОС) составляется, если:

- в отчетном году НКО признала (получила) доход от приносящей доход деятельности;

- показатель признанного (полученного) НКО дохода существен;
- раскрытие данных о прибыли (убытках) организации от приносящей доход деятельности в отчете о целевом использовании средств недостаточно для формирования полного представления о финансовом положении НКО, финансовых результатах ее деятельности и изменениях в ее финансовом положении;
- без знания о показателе полученного дохода заинтересованными пользователями невозможна оценка финансового положения НКО и финансовых результатов ее деятельности.

Исходя из п. 2.2 и 2.3 Информации Минфина НКО в составе приложений могут не предоставлять отчет об изменении капитала и отчет о движении денежных средств. Исключение составляет случай, если НКО добровольно приняла решение о представлении этих отчетов.

Согласно приказу Минфина от 02.07.2010 № 66н НКО самостоятельно определяет детализацию показателей по статьям отчетов, а также содержание пояснений к бухгалтерскому балансу и отчету о целевом использовании средств при оформлении их в табличной форме. При формировании показателей бухгалтерской (финансовой) отчетности НКО должна исходить из требования существенности. Решение о существенности того или иного показателя с учетом его оценки, характера, конкретных обстоятельств возникновения НКО принимает самостоятельно.

Кроме того, так как ТОС может применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, то в соответствии с п. 4.2 Информации Минфина можно: принять решение об использовании кассового метода учета доходов и расходов; признавать все расходы по займам прочими расходами; не отражать оценочные обязательства в бухгалтерском учете, в том числе не создавать резервы предстоящих расходов (на предстоящую оплату отпусков работникам, выплату вознаграждений по итогам работы за год и др.); осуществлять последующую оценку всех финансовых вложений в порядке, установленном для финансовых вложений, по которым текущая рыночная стоимость не определяется, а также принять решение не отражать обесценение финансовых вложений в бухгал-

терском учете в случаях, когда расчет величины такого обесценения затруднителен; отражать в бухгалтерском учете и бухгалтерской (финансовой) отчетности только суммы налога на прибыль отчетного периода без отражения сумм, способных оказать влияние на величину налога на прибыль последующих периодов (отложенные налоговые активы, отложенные налоговые обязательства и т.п. объекты).

Так как у ТОС в соответствии с законодательством РФ возникает обязанность ведения бухгалтерского учета, то руководитель экономического субъекта обязан (п. 3 ст. 7 закона № 402):

- возложить ведение бухгалтерского учета на главного бухгалтера или иное должностное лицо этого субъекта;
- заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета.

Поскольку ТОС, как было указано выше, может применять упрощенные способы ведения бухгалтерского учета, включая составление упрощенной бухгалтерской (финансовой) отчетности, то руководитель ТОС может принять ведение бухгалтерского учета на себя.

Делопроизводство в исполнительном комитете (совете) ТОС осуществляется в соответствии с ГОСТ Р. 6.30-2003 Унифицированные системы документации и Инструкцией по делопроизводству, утвержденной органом ТОС.

Проектная деятельность ТОС

Спектр проектной деятельности, в которой может участвовать ТОС, достаточно обширен, практически неограничен – от благоустройства домов, содержания подъездов, домов, дворов, объектов культурно-бытового назначения до работы по предупреждению правонарушений, профилактике наркомании среди молодежи и т.д.

На официальных региональных сайтах во многих субъектах Российской Федерации можно найти успешные примеры реализации проектов в рамках деятельности территориального общественного самоуправления.

Одним из наиболее интересных примеров отражения успешного опыта проектной деятельности ТОС по российским регионам является сборник «Территориальное общественное самоуправление: текущее состояние и примеры успешных практик из регионов

России: 2014», в котором отражается широкий спектр деятельности ТОС. Так, в качестве примеров проектной деятельности ТОС можно привести:

- Создание Центров информационно-правовой поддержки населения; создание «Клуба любителей баскетбола» как средства развития полезных навыков, повышение роли физической культуры и спорта в формировании здорового образа жизни (г. Нижний Новгород).
- Проекты по освещению сельских улиц и благоустройству общественных территорий (Республика Бурятия).
- Обустройство детских городков, волейбольных площадок, хоккейных коробок (Республика Коми, Хабаровский край).
- Экологические проекты по ликвидации несанкционированных свалок, посадке деревьев и кустарников (Свердловская область).
- Проекты по развитию местного бизнеса (г. Хабаровск).
- Сохранение исторического и культурного наследия (Архангельская область).
- Творческие проекты – музыкальные коллективы, клубы по интересам, проведение праздничных мероприятий (г. Нижний Новгород) и т.д.

Главной проблемой в реализации проектной деятельности является вопрос внутренних финансовых ограничений и возможностей ТОС.

Перспективен такой вариант развития городской среды, как региональные и муниципальные программы, особенностью которых является софинансирование со стороны частного сектора, некоммерческих организаций. С одной стороны, это помогает частично снимать нагрузку на бюджет, с другой – дает возможность для увеличения числа проектов. Городские ресурсы, особенно в малых и средних городах, достаточно ограничены – согласно статистике в Российской Федерации только в 2 % муниципалитетов расходы покрываются за счет собственных доходов.

При реализации инфраструктурных микропроектов, основанных на различных вариантах софинансирования, целесообразно выходить на уровень взаимодействия с ТОС. В данном случае задача ТОС – определить целевые параметры проектов и довести

их до участия в конкурсах (например, по «Программам поддержки местных инициатив», получившим распространение во многих регионах России).

Для примера приведем статистику по софинансированию проектов ТОС в Приморском муниципальном районе Архангельской области за период 2006–2013 гг. (рис.). По приведенным данным, финансирование из внебюджетных источников составило чуть более 22 % от общего объема, остальное – средства регионального и местных бюджетов.

Средства, использованные на проектную деятельность ТОС (2006-2013 г.г.)

ВСЕГО	9490146 руб.
Областной бюджет	4031450 руб.
Районный бюджет	1564743 руб.
Бюджеты поселений	1792541 руб.
Внебюджетные источники	2101412 руб.

Финансирование проектов ТОС Приморского муниципального района Архангельской области

Среди эффектов от реализации инфраструктурных микропроектов можно выделить:

1. Для населения, участников ТОС:
- Повышение уровня и качества жизни;
- Мотивация и стимулирование гражданской инициативы;
- Более качественный и безопасный досуг детей;
- Изменение отношения к новым объектам.

2. Для городских администраций:
- Улучшение облика города, поселения;
- Привлечение дополнительных ресурсов;
- Повышения уровня удовлетворенности населения;
- Тиражирование опыта на другие проекты и др.

Реализация микропроектов в перспективе может стать одним из инструментов по трансформации пространства городских (а также сельских) территорий. Разработка программ, информирование населения и ТОС о возможностях участия в подобных программах, информирование о примерах лучшего опыта в данном направлении – задачи на среднесрочную перспективу для муниципальных и региональных властей.

Также планируемые проекты ТОС могут участвовать в конкурсах государственной поддержки для некоммерческих организаций (например, «Президентские гранты поддержки некоммерческих организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества»), некоммерческих негосударственных фондов (например, Фонда «Устойчивое развитие» – независимого неправительственного и некоммерческого российского фонда, созданного с целью содействия устойчивому развитию территорий и местных сообществ через реализацию конкретных проектов по решению экологических, социальных и экономических проблем муниципальных образований на всей территории России).

Требования к конкурсным заявкам проектов по различным направлениям финансирования (участие в программе, конкурс, грант и др.) всегда будут отличаться по своему составу и иметь свои конкретные особенности и целевые ориентиры. Однако общие основные требования к проектным заявкам практически всегда отражают ключевые характеристики, имеющие место у любого проекта.

Возьмем для примера «Методические рекомендации по написанию заявки для участия в конкурсе проектов развития территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании „Приморский муниципальный район“». Среди основных характеристик для заявляемых на конкурс проектов можно выделить следующие позиции:

Раздел I. Общая информация

1. Наименование и место нахождения территориального общественного самоуправления.
2. Наименование проекта.
3. Приоритетное направление проекта.
3. Дата начала реализации проекта.
4. Дата окончания реализации проекта.
6. Территория реализации проекта.
7. Общая стоимость проекта.
8. Сумма, запрашиваемая из бюджета на реализацию проекта.

Раздел II. Сведения о проекте

9. Описание проблемы, на решение которой направлен проект.
10. Цель проекта.
11. Задачи проекта.
12. Календарный план работ по проекту:

№	Мероприятие	Описание работ	Исполнитель	Срок выполнения
1	2	3	4	5

13. Описание процесса реализации проекта.
14. Финансирование проекта.

Смета проекта

№	Наименование расходов	Единица измерения	Количество	Сумма, руб.
1	2	3	4	5
Итого:				

Источники финансирования проекта

№	Источники финансирования проекта	Сумма, руб.
1	Средства регионального бюджета	
2	Средства муниципального бюджета	
3	Собственные средства ТОС	
4	Привлеченные (иные) средства	
5	Стоимость проекта (всего):	

15. Ожидаемые результаты от реализации проекта.

Раздел III. Информация о территориальном общественном самоуправлении и участниках проекта

16. Сведения о территориальном общественном самоуправлении:

1	Наименование ТОС	
2	Юридический статус	
3	Дата учреждения ТОС	
4	Адрес	
5	Телефон, электронная почта	

17. Сведения о руководителе территориального общественного самоуправления:

1	Фамилия, имя, отчество	
2	Год рождения	
3	Гражданство	
4	Образование (год окончания, квалификация)	
5	Адрес	
6	Контактный телефон, электронная почта	
7	Иные важные моменты биографии	

18. Сведения о привлекаемых специалистах (консультанты, эксперты, исполнители) и участниках проекта.

19. Сведения о предыдущей проектной деятельности ТОС.

На рассматриваемом примере заявки можно увидеть основные структурные характеристики, присущие любому проекту (цель, задачи, сроки, ресурсы, мероприятия, исполнители, результаты).

Для руководителей ТОС в целом владение общей информацией, понимание и видение предлагаемого проекта в дальнейшем упрощает процедуры его предложения к рассмотрению в зависимости от детальных требований конкретного конкурса.

Проекты ТОС, как правило, схожи по своей сути и нацелены на решение местных проблем территорий – в основном это благоустройство, сохранение и использование местного исторического, культурного наследия, сохранение народных традиций и промыслов, развитие физической культуры и спорта, экологическая культура и безопасность.

Проектная деятельность ТОС способствует решению вопросов местного значения, стимулирует социально-экономическую активность населения. Результатом является привлечение населения к решению локальных проблем территорий, мотивация их к активной общественной и социальной роли в жизни местного сообщества.

Важность этого института обусловлена тем, что ТОС наиболее приближено к населению и способствует воспитанию гражданского самосознания. По степени развитости института ТОС можно судить о степени зрелости гражданского общества, о способности населения решать местные вопросы без вмешательства публичной власти либо с координацией действий с нею.

РАЗДЕЛ 5

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ТОС С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ, РЕГИОНАЛЬНЫМИ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Правоотношения ТОС в сфере жилищного законодательства

В соответствии с пунктом «к» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и включает в себя Жилищный кодекс Российской Федерации, принятые в соответствии с ним другие федеральные законы, а также изданные в соответствии с ними указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления (часть 2 статьи 5 ЖК РФ). При этом наибольшую юридическую силу среди актов жилищного законодательства в регулировании жилищных отношений имеет Жилищный кодекс Российской Федерации. Так, в случае выявления судом несоответствия норм иных актов жилищного законодательства положениям Жилищного кодекса Российской Федерации должны применяться нормы этого Кодекса (часть 8 статьи 5 ЖК РФ).

Согласно статье 4 ЖК РФ «Жилищные отношения. Участники жилищных отношений» жилищное законодательство регулирует отношения по поводу:

- возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищных фондов;
- пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда; пользования общим имуществом собственников помещений;

- отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда; учета жилищного фонда; содержания и ремонта жилых помещений;
- переустройства и перепланировки жилых помещений; управления многоквартирными домами;
- создания и деятельности жилищных и жилищно-строительных кооперативов, товариществ собственников жилья, прав и обязанностей их членов;
- предоставления коммунальных услуг; внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, в том числе уплаты взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (далее также – взнос на капитальный ремонт);
- формирования и использования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме (далее – фонд капитального ремонта);
- контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;
- осуществления государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля; ограничения повышения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги.

Перечень участников жилищных отношений определен частями 2 и 3 статьи 4 ЖК РФ. К ним относятся граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, а также иностранные граждане, лица без гражданства или иностранные юридические лица.

Немаловажную роль в области жилищных отношений играют инициативы населения, которые могут выражаться в такой форме, как территориальное общественное самоуправление. Органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда и благоустройству территории как за счет средств граждан, так и на основании договоров между органами ТОС и муниципалитетом.

Согласно ст. 27 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на

части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. В связи с этим ТОС является особой формой общественной активности в специфической сфере деятельности – деятельности по решению вопросов местного значения, то есть в сфере муниципального управления. Однако некоторые аспекты деятельности ТОС не регламентированы в достаточной степени. Так, согласно ст. 27 ФЗ № 131 ТОС вправе (но не обязан) иметь статус юридического лица и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Следует отметить, что отечественный законодатель в достаточной степени систематизировал нормы, регулирующие правовое положение некоммерческих организаций. Так, вступивший в законную силу федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ внес изменения в Гражданский кодекс РФ и дифференцировал некоммерческие организации в зависимости от роли учредителей в создаваемой ими организации на корпоративные и унитарные. С этого времени организации, в которых учредители приобретают право участия (членства) в них и формируют их высший орган, признаются корпоративными и, соответственно, НКО, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными, при этом исчерпывающий перечень организационно-правовых форм НКО содержится в Гражданском кодексе РФ, а именно, в статье 50 ГК РФ. Согласно пункту 3 данной статьи ГК РФ юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в такой организационно-правовой форме, как общественная организация, к ним относятся, в частности, территориальные общественные самоуправления.

В соответствии с положениями ФЗ № 131 не предусмотрена обязанность участников ТОС осуществлять обязательные платежи. При этом органы ТОС 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 осно-

вании договора между органами ТОС и органами МСУ с использованием средств местного бюджета. В то же время часть 1 ст. 31 ФЗ № 82 предусматривает формирование имущества общественного объединения на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом. Кроме того, статья 123.6 ГК РФ устанавливает, что участник (член) общественной организации наряду с обязанностями, предусмотренными для участников корпорации пунктом 4 статьи 65.2 настоящего Кодекса, также несет обязанность уплачивать предусмотренные ее уставом членские и иные имущественные взносы. Однако также неясна ситуация и с членством в ТОС.

Органы территориального самоуправления призваны играть достаточно важную роль в сфере ЖКХ:

- представлять и защищать общественные интересы, собственные права, законные интересы граждан, проживающих на данной территории в органах государственной власти и местного самоуправления, судах и других государственных и негосударственных организациях, учреждениях и на предприятиях;
- организовывать проведение собраний (сходов), конференции жителей данной территории, принимать решения и организовывать их выполнение;
- привлекать население к работам по улучшению санитарного состояния, по благоустройству данной территории (улиц, скверов, парков, водоемов), их озеленению, к ремонту дорог и тротуаров, коммунальных сетей, спортивных и детских площадок;
- содействуют охране памятников истории и культуры, поддержанию в надлежащем состоянии кладбищ, братских могил и иных мест захоронения;
- участвовать в создании условий для работы с детьми и подростками, подготовке и проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий, в создании и работе клубов по интересам по месту жительства, других форм гражданской активности;
- выявляют одиноких людей, требующих поддержки, малообеспеченные и неблагополучные семьи и сообщают о них в

органы местного самоуправления, оказывают им посильную помощь;

- осуществлять общественный контроль за сроками и качеством проведения ремонта домов, выполнения заявок жильцов организациями, занимающимися эксплуатацией жилого фонда, и выполнением жильцами условий договора найма жилого помещения;
- принимать решение о проведении конкурсов между жителями за надлежащее содержание домов, придомовых территорий, улиц, подводят их итоги;
- выявлять факты самостоятельного строительства жилых помещений, хозяйственных построек, гаражей, нецелевого использования земли и информировать об этом соответствующие органы местного самоуправления;
- концентрировать денежные средства на проведение конкретных работ по благоустройству или ремонту объектов коммунального хозяйства;
- участвовать в охране общественного порядка;
- принимать меры по обеспечению противопожарной безопасности;
- взаимодействовать в своей работе с другими общественными организациями;
- информировать население о своей работе;
- рассматривать в пределах своих полномочий заявления и предложения граждан.

В условиях действующего жилищного законодательства немаловажная роль в содержании общего имущества многоквартирных домов отводится собственникам жилья. Но для того чтобы инициировать какую-либо работу по модернизации коммунальной инфраструктуры в доме, жителям необходимо организовываться. И именно ТОС, как форма самоорганизации граждан, может содействовать собственникам на всех этапах управления многоквартирным домом: от выбора способа управления многоквартирным домом до контроля за деятельностью управляющей компании. ТОС имеет реальную возможность объединить инициативу всех граждан, как собственников, так и нани-

мателей жилья, для проведения необходимых мероприятий по месту жительства для улучшения состояния территории проживания.

Некоторые вопросы взаимодействия органов ТОС с органами регистрационного учета

При взаимодействии органов ТОС с органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (территориальные органы МВД России) необходимо учитывать и руководствоваться следующим:

Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации введен в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Вопросы регистрации граждан Российской Федерации регулируются Законом РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон), Жилищным кодексом Российской Федерации, Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Правила), Приказом ФМС России от 11.09.2012 № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Регламент, действует до издания соответствующего акта МВД России), иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Гражданский Кодекс Российской Федерации (ст. 20) признает местом жительства место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. При этом особо отмечается, что гражданин, сообщивший кредиторам, а также другим лицам сведения об ином месте своего жительства, несет риск вызванных этим последствий.

В соответствии с Конституцией РФ и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. При этом граждане Российской Федерации, избрав место жительства или пребывания и прибыв в это место, обязаны регистрироваться в установленном порядке по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания и регистрация граждан Российской Федерации по месту жительства в пределах Российской Федерации производятся бесплатно.

Место жительства, согласно Закону РФ от 25.06.1993 № 5242-1, – это жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Место пребывания – не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в котором он проживает временно.

Органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах

Российской Федерации являются территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции (территориальные органы МВД России).

Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания производится в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение. Для этого гражданину необходимо обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Перечень таких лиц определен Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713:

1. Должностные лица органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, органов местного самоуправления в области жилищных отношений, занимающие постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фонда.

2. Собственники, самостоятельно осуществляющие управление своими жилыми помещениями, или уполномоченные лица товарищества собственников жилья либо управляющей жилищным фондом организации.

3. Уполномоченные лица органов управления жилищными и жилищно-строительными кооперативами.

4. Уполномоченные должностные лица многофункциональных центров оказания государственных (муниципальных) услуг.

Регистрация по месту пребывания производится без снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве или в одном из населенных пунктов Московской области. Аналогичное правило действует в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Нормативными правовыми актами не определены предельные сроки регистрации по месту пребывания. Этот срок определяется соглашением собственника жилого помещения и вселенного для временного проживания гражданина. Регистрация по месту пребывания в жилом помещении оформляется в виде свидетельства о регистрации по месту пребывания (Приложение № 9 к Регламенту).

Граждане считаются снятыми с регистрационного учета по месту пребывания в жилых помещениях, не являющихся местом их жительства, по истечении сроков, указанных в их заявлениях о регистрации по месту пребывания.

При досрочном убытии гражданина из жилого помещения, не являющегося его местом жительства, этот гражданин либо лицо, предоставившее ему жилое помещение для временного проживания, обращается с заявлением в произвольной форме о снятии его с регистрационного учета по месту пребывания с указанием даты убытия (если такая дата известна) либо направляет заявление почтовым отправлением или через Единый портал в орган регистрационного учета, который производил регистрацию по месту пребывания этого гражданина.

Гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а в некоторых случаях непосредственно в орган регистрационного учета с заявлением о регистрации по месту жительства.

Регистрация по месту жительства оформляется в виде отметки (штампа) в паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (Приложение № 4 – № 6 к Административному регламенту, утвержденному приказом ФМС России от 30.11.2012 № 391), или при регистрации лиц младше 14 лет в виде свидетельства о регистрации по месту жительства (Приложение № 15 к Регламенту).

Снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства в жилом помещении производится органом регистрационного учета в следующих случаях:

изменение места жительства – на основании заявления гражданина в письменной форме или в форме электронного документа о регистрации по новому месту жительства;

признание безвестно отсутствующим – на основании вступившего в законную силу решения суда;

смерть или объявление решением суда умершим – на основании свидетельства о смерти, оформленного в установленном законодательством порядке;

выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением – на основании вступившего в законную силу решения суда;

обнаружение не соответствующих действительности сведений или документов, послуживших основанием для регистрации, или неправомерные действия должностных лиц при решении вопроса о регистрации – на основании вступившего в законную силу решения суда;

выявление факта фиктивной регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства – на основании решения органа регистрационного учета, принятого в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Согласно Закону, фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства – регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства на основании представления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации,

либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица.

Необходимо обратить особое внимание, что законодательством выстраивается определенная последовательность:

– возникновение права пользования жилым помещением – гражданин, реализуя право на свободу передвижения, выбрал место жительства или пребывания и заключил соответствующее соглашение с собственником жилого помещения (например, договор найма);
– вселение – в соответствии с достигнутым соглашение гражданин вселился и начинает пользование жилым помещением;
– регистрация в установленном порядке – уведомление в установленном порядке государства и других лиц об избранном месте жительства или пребывания и прибытии (вселении) в это место.

Указанная последовательность в совокупности с правом при определенных условиях не регистрироваться по месту пребывания предполагает добросовестное пользование правами и исполнение обязанностей гражданином и собственниками жилых помещений.

Нарушение установленных правил регистрации или злоупотребление правами ведет к нарушению прав других лиц и интересов государства.

Контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации возлагается на органы внутренних дел.

Ответственность за нарушения Правил регистрации предусмотрена статьями 19.15, 19.15.1 и 19.15.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Необходимо особо отметить, что Примечаниями к статьям 19.15.1 и 19.15.2 предусмотрены изъятия из общего правила. В частности, от ответственности освобождаются близкие родственники, проживающие без регистрации вместе с собственником или нанимателем жилого помещения, при этом перечень таких родственников является закрытым.

Не подлежат ответственности и лица, проживающие без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта Российской Федерации, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации. То же касается Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Данное изъятие отражает закрепленное в Законе право граждан проживать в указанных условиях без регистрации по месту пребывания.

Также необходимо отметить, что выявление факта фиктивной регистрации влечет за собой не только, как указано выше, снятие с регистрационного учета, но и рассмотрение вопроса о привлечении к уголовной ответственности в соответствии со статьей 322.2 УК РФ, согласно которой фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

При этом, согласно примечанию к указанной статье, лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способст-

вовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Таким образом, законодательством Российской Федерации создана система регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания, обеспечивающая условия для реализации гражданами своих прав и законных интересов. Деятельность ТОС может состоять в содействии функционированию указанной системы в сотрудничестве с уполномоченными органами и должностными лицами.

Правоотношения ТОС с правоохранительными органами

Несмотря на различия в подходах к властным полномочиям органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), а также определению места ТОС в действующей вариативности самоорганизации местного сообщества, практически всеми исследователями указывается на возможность определения этого образования в качестве публично-властного института, обладающего определенной компетенцией, обозначенной в Уставе ТОС и реализуемой в рамках деятельности органов ТОС и различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В рамках такой компетенции можно выделить основные направления взаимодействия органов ТОС с правоохранительными органами по обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

Важным посылом обществу для активизации деятельности по обеспечению порядка на конкретной территории стало принятие двух федеральных законов, в рамках которых деятельность ТОС может строиться как минимум в двух взаимодополняющих друг друга направлениях. Речь идет о федеральном законе от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и федеральном законе от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Первый в целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам наделяет граждан следующими правами:

1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;

2) участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;

3) участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;

4) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению.

5) оказывать иное содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе:

а) принимать участие в поиске лиц, пропавших без вести;

б) привлекаться к внештатному сотрудничеству с полицией;

в) участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности (народные дружины, казачьи общества и др.).

В отличие от органов государственной власти органы местного самоуправления не только осуществляют поддержку гражданам и объединениям, но и создают условия для деятельности народных дружин. Народные дружины при регистрации обязаны уведомить органы местного самоуправления о своей регистрации в качестве юридического лица.

В целях оказания содействия в поиске пропавших без вести они размещают на своих сайтах в сети Интернет и в средствах массовой информации общедоступную информацию о лицах, пропавших без вести, месте их предполагаемого поиска, контактную информацию координаторов мероприятий по их поиску и иную информацию, необходимую для эффективного поиска пропавших без вести. Порядок создания и деятельности народных дружин регламентирован вышеназванным федеральным законом.

Необходимо также отметить, что 14 ноября 2013 г. была утверждена Концепция общественной безопасности, которая представляет собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации.

Основными направлениями деятельности сил обеспечения общественной безопасности в пределах их компетенции, наряду с противодействием организации незаконной миграции, Концепцией предусмотрено привлечение граждан к участию в охране общественного порядка, развитие правовой грамотности и правосознания населения.

Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» одним из субъектов профилактики правонарушений, помимо органов государственной власти РФ и ее субъектов, называет также и органы местного самоуправления. Полагаем, что в полной мере основные принципы и направления профилактики правонарушений должны относиться и к ТОС.

Не будем подробно останавливаться на каждом из направлений профилактики правонарушений (текст закона официально опубликован), но в то же время хотелось бы обратить внимание на данную в законе новую для российского правового поля дефиницию «антиобщественное поведение». Под ней законодатель подразумевает «не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц». Оставляя за рамками критический подход к возможности правовыми средствами влиять на мораль и нравственность, следует отметить, что предложенный в законе механизм выявления и устранения причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, должен быть в полной мере использован активом ТОС во взаимодействии с органами правоохранительной направленности.

Учитывая непосредственную близость ТОС к жизни людей на конкретной территории, знание проблем и мнение общества об эффективности реализации социальной политики, несомненно, большинство основных направлений профилактики правонарушений должно реализовываться активными гражданами, объединенными в ТОС, через механизм выявления и устранения причин и условий, способствующих антиобщественному поведению.

Кроме того, представляется, что в состав координационных органов в сфере профилактики правонарушений, создаваемых при

органе местного самоуправления, в обязательном порядке должны включаться представители созданных на территории муниципального образования ТОС.

В качестве вывода хотелось бы отметить, что в субъектах РФ с должным уровнем развития территориального общественного самоуправления проводятся совместные мероприятия, направленные на сближение и развитие совместной работы правоохранительных органов и граждан в целях поддержания должного уровня правопорядка и общественной безопасности. Среди реализованных инициатив можно выделить:

- проведение конкурсов на реализацию социально значимых проектов среди ТОС, таких как «Горожане и правоохранительные органы», «Подростковый досуг»;
- обучение и организация жителей по охране правопорядка, формирование общественных объединений правоохранительной направленности на базе ТОС, создание «Гражданской инспекции», дворовых «пунктов безопасности», «оперотрядов» («гражданский патруль»);
- выдача справок о фактическом проживании жителей, о количестве домашнего скота и птицы, выращенного урожая овощей и фруктов, сельскохозяйственных культур в личном подсобном хозяйстве с обязательной их регистрацией, а также характеристик граждан, проживающих на подведомственных территориях (по запросу администрации муниципального образования, правоохранительных органов и самих граждан);
- распространение практики заседаний комитетов ТОС, собраний с жителями и других периодических мероприятий в помещениях участковых уполномоченных полиции соответствующих территорий; обязательное приглашение участковых уполномоченных полиции по данной территории для проведения отчетов о работе согласно регламентам отчетности, ответов на вопросы жителей, распространения контактной информации о работе участковых и работе участкового пункта полиции;
- совместная работа комитетов ТОС и УВД по вопросам оперативного размещения необходимого информационного материала от УВД на информационных стендах, сайтах и в периодических изданиях территориальных ТОС.

Правоотношения ТОС с контрольными (надзорными) органами Российской Федерации

Определяя организационно-правовые основы возможных правоотношений ТОС с имеющимися контрольными (надзорными) органами Российской Федерации, необходимо учитывать ряд положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В рамках имеющихся у ТОС правомочий, например, по осуществлению различных видов хозяйственной деятельности (благоустройство территории, на которой осуществляется ТОС, и т.д.), деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, и других видов разрешенной деятельности, органы ТОС могут вступать в различные виды правовых отношений – административно-правовых (управленческих), гражданско-правовых, трудовых, финансовых, налоговых[1] и т.д.

Следовательно, в первую очередь, деятельность ТОС будет подконтрольной (поднадзорной) и соответствующим структурам, осуществляющим полномочия по контролю и (или) надзору[2]. И здесь также необходимо принимать во внимание различные виды и уровни контрольных (надзорных) органов, в частности, федеральный, региональный и местный. Причем в силу некоторых изменений в правовом регулировании статуса органов государственного контроля (надзора) в Российской Федерации к данным органам могут относиться не только государственные органы, наделенные контрольно-надзорными полномочиями, но и органы местного

---

[1] См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

[2] См.: Постановление Правительства РФ от 06.04.2011 № 246 «Об осуществлении федерального государственного метрологического надзора» (вместе с «Положением об осуществлении федерального государственного метрологического надзора») // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2125; Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 22. Ст. 3089; Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

самоуправления. Во вторую очередь, складывающиеся правоотношения между рассматриваемыми структурами могут носить характер, направленный на совместное решение задач и функций, определенных в уставных документах и положениях об органах. Речь может идти о совместной деятельности по выявлению правонарушений и правонарушителей в конкретных сферах общественных отношений, контроль (надзор) за которыми осуществляют те или иные контрольные (надзорные) органы[3], или же о совместном мониторинге складывающейся ситуации в конкретном секторе экономики или государственного управления, сборе определенной интересующей стороны информации. В третью очередь, различной направленности общественная деятельность, реализуемая ТОС, может представлять собой интерес и для контрольных (надзорных) государственных органов[4] и (или) органов местного самоуправления[5].

Формами взаимодействия ТОС с контрольными (надзорными) органами могут быть[6]:

- совместная разработка и осуществление определенных мероприятий;
- согласование самостоятельных действий по конкретным направлениям деятельности;
- обмен информацией, представляющей взаимный интерес ТОС и конкретного контрольного (надзорного) органа;
- проведение ТОС мероприятий по инициативе контрольного (надзорного) органа;

---

[3] См.: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

[4] См., напр.: *Леонтьева С.А.* Деятельность прокуратуры по обеспечению законности уставов муниципальных образований // Законность. 2015. № 5; Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

[5] См., напр.: *Помазанский А.Е.* Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8; *Быкова А.Г., Гузий А.Е.* К вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2.

[6] Например, проведение совместных подготовительных мероприятий по установке светофоров, дорожных знаков, организации автомобильной стоянки, планированию дворовой территории, проведению строительных работ и т.д.

– помощь со стороны контрольного (надзорного) органа в проведении определенных мероприятий.

В случае, если ТОС принято решение о создании юридического лица, оно подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Остановимся на основных формах взаимодействия с многочисленными контрольно-надзорными органами, с которым ТОС вынуждено будет вступить в этом случае.

В соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации[7], ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»[8], ТОС может быть создано в форме общественной организации.

Не будем останавливаться на проблемах соотношения норм ФЗ № 131 и Федерального закона «Об общественных объединениях»[9], их много, и они активно обсуждаются исследователями[10], однако примем во внимание то, что нормы, регулирующие создание и деятельность ТОС, являются специальными по отношению к нормам закона, регулирующего правовой статус общественного объединения.

Таким образом, если граждане создали ТОС в форме юридического лица, им необходимо пройти процедуру его государственной регистрации.

Порядок государственной регистрации юридических лиц регулируется Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»[11] и в данном случае – Федеральным законом «Об общественных объединениях».

Решение о государственной регистрации общественного объединения принимает орган юстиции (Министерство юстиции

---

[7] Гражданский кодекс РФ (ч. 1) от 30.11.1994 № 51 // Российская газета. 1994. 8 дек.

[8] Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. 24 янв.

[9] Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Российская газета. 1995. 25 мая.

[10] Например, *Алешкова Н.П.* Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6. С. 95–99.

[11] Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

Российской Федерации и его территориальные органы), а уполномоченный регистрирующий орган (Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы) на основании данного решения вносит соответствующую запись в единый государственный реестр юридических лиц. С момента внесения такой записи общественное объединение считается созданным как юридическое лицо.

Таким образом, процесс государственной регистрации общественных объединений разбит на два этапа: 1) принятие решения о государственной регистрации общественного объединения; 2) внесение соответствующей записи в единый реестр юридических лиц.

На первом этапе орган юстиции принимает заявление о государственной регистрации общественного объединения и документы, необходимые для этого. Обязанность органа юстиции состоит в проверке наличия полного пакета документов, представляемых на регистрацию, и содержания этих документов с точки зрения их соответствия закону. По результатам проверки орган юстиции должен принять решение о государственной регистрации общественного объединения либо об отказе в ней[12].

Исчерпывающий перечень документов, необходимых для государственной регистрации общественного объединения, определен ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях». Государственная пошлина за государственную регистрацию составляет 4 000 рублей[13]. Требуемые законом документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительной конференции или общего собрания ТОС.

На втором этапе совершается такое юридически значимое действие, как внесение в реестр записи о государственной регистрации общественного объединения.

Минюст России или его территориальный орган в течение 30 дней со дня подачи заявления о государственной регистрации обязан принять решение о государственной регистрации ТОС либо отказать в ней и выдать заявителю мотивированный отказ в письменной форме.

---

[12] *Мельник Т.Е.* Новый порядок регистрации общественных объединений // Законодательство и экономика. 2002. № 7.

[13] Пп. 1 п. 1 ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации (ч. 2) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

После того как ТОС зарегистрирован в качестве юридического лица, для него неизбежным становится взаимодействие с контрольно-надзорными органами, такими как МЧС России, Министерство юстиции Российской Федерации, при проведении ими проверочных мероприятий.

В целом отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при их осуществлении регулируются Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[14].

Вместе с тем особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами[15].

Следует учитывать, что проверки в отношении юридического лица могут быть плановыми и внеплановыми.

Прежде всего, надо обратить внимание, что сводный план проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ежегодно формируется Генеральной прокуратурой Российской Федерации на основании планов проверок органов контроля и размещается до 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, в сети Интернет на сайте: https://proverki.gov.ru.

На этом сайте с помощью введения в указанные поисковые поля сведений об ИНН, ОГРН или наименований организации можно в онлайн режиме получить сведения о запланированных к проведению на год в отношении организации проверках всех органов контроля.

---

[14] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

[15] Например, Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и др.

Внеплановые проверки могут проводиться только по ограниченным федеральным законодательствам основаниям. Так, основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

2) поступление в органы контроля (надзора) обращений и заявлений граждан, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями

Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

На практике часто возникает вопрос о законности проведения проверочных мероприятий без оформления документов, требуемых для внеплановой проверки (приказа о проведении проверки, акта проверки), при ведении административного производства.

Отметим, что при проведении административного расследования положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются.

В случаях, если административное расследование по делу не проводится, судебная практика складывается не в пользу органов контроля. Зачастую суд приходит к выводу о проведении внеплановой проверки без распоряжения (приказа) руководителя органа контроля о проведении внеплановой проверки, что является грубым нарушением требований федерального законодательства.

Так, при рассмотрении административного дела в Верховном суде Республики Карелия общество с ограниченной ответственностью, оспаривая постановление Управления Роспотребнадзора по Республике Карелия о назначении административного наказания, указало, что доказательства, используемые в процессе, недопустимы, так как получены в результате незаконной проверки, проведенной инспектором без приказа (распоряжения) руководителя Управления.

Верховный суд Республики Карелия согласился с позицией юридического лица, указав, что мероприятия по контролю в отношении общества, такие как истребование сведений, осмотр помещений юридического лица, проведенные Управлением вне рамок административного расследования, свидетельствуют о проведении в отношении него внеплановой проверки, которая должна соответствовать требованиям Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля». В связи с установленными обстоятельствами постановление о назначении административного наказания, вынесенное в отношении общества, было отменено.

С учетом проведенного анализа несомненно, что при обеспечении взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления, контрольно-надзорными органами этот институт сможет предоставить населению широкие возможности для реализации гражданских инициатив, однако соблюдение установленных законодательством требований требует от участвующих в организации и деятельности ТОС лиц должного внимания и ответственности.

Правоотношения ТОС в сфере земельного законодательства

В настоящее время в законодательстве не конкретизируются полномочия ТОС в сфере земельных правоотношений.

В прежней редакции Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее ЗК РФ) в части 3 ст. 72 предусматривалось, что общественный земельный контроль осуществлялся органами территориального общественного самоуправления. Федеральным законом от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» эта норма была упразднена.

В ныне действующей редакции в ст. 72.1 ЗК РФ под общественным земельным контролем понимается деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных настоящим Кодексом и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений.

Стало быть, норма была расширена законодателем, и теперь под «иными негосударственными некоммерческими организациями» можно понимать и территориальное общественное самоуправление. Органы ТОС могут осуществлять общественный земельный контроль, только если ТОС зарегистрировано в качестве негосударственной некоммерческой организации, что допустимо согласно пункту 5 статьи 27 ФЗ № 131.

Предмет общественного земельного контроля ограничен контролем за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия компетентными органами решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц в земельной сфере, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Специальный порядок осуществления общественного земельного контроля федеральным законодательством не установлен, поэтому органам ТОС необходимо руководствоваться общими положениями экологического, земельного и иного законодательства, регулирующего их участие в принятии экологически и социально значимых решений, защите своих прав и законных интересов.

Предполагается, что органы ТОС, наряду с проведением общественного земельного контроля, могут оказывать помощь и органам государственной власти при проведении государственного земельного надзора, и органам местного самоуправления при осуществлении муниципального земельного контроля. Тем самым ТОС выполняет контрольные функции в земельных отношениях. К сожалению, в ряде субъектов РФ органы ТОС не занимаются проведением общественного земельного контроля, в частности, в Республике Карелия, Архангельской области. В уставах ТОС зачастую не предусматривается соответствующий вид деятельности.

Статьей 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливаются права и обязанности некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды. Данные нормы применимы к земельным отношениям в части охраны земель.

Так, некоммерческие организации имеют право осуществлять деятельность в области охраны окружающей среды, в том числе:

- разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;
- за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей

среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;
- организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;
- участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;
- обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

– организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;
– рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;
– подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;
– предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
– осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Некоммерческие организации при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

В целях совершенствования деятельности ТОС в земельно-правовой сфере необходима активизация работы по соответствующему направлению путем разработки и реализации проектов, предусматривающих проведение мероприятий по общественному земельному контролю. В этой связи представляется целесообразным избрание от ТОС общественных земельных инспекторов, стимулирование деятельности которых возможно за счет средств ТОС.

В результате проведенного исследования можно прийти к выводу о том, что в действующем российском законодательстве закреплено достаточное количество полномочий ТОС по его участию в общественных отношениях по охране и использованию земель. Они сводятся к осуществлению контрольных функций, проведению охранных мероприятий.

Правоотношения ТОС в сфере гражданского законодательства

Определение понятия ТОС дается в ст. 27 ФЗ № 131. Это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории

поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Следовательно, ТОС – это объединение граждан, а значит, является коллективным субъектом. С этой позиции, как представляется, и следует анализировать содержание правового статуса ТОС. Законодательно закреплено, что ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит тогда, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, обязательной государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Под организационно-правовой формой организации принято понимать самостоятельно избранный на основе собственных целей и задач способ внутреннего структурирования, определяющий механизм принятия решений и порядок управления имуществом (если таковое имеется) организации.

Рассмотрение структуры правового статуса некоммерческих организаций предполагает выявление общих (родовых) признаков и черт, присущих элементам статуса различных субъектов, а также индивидуальных особенностей. Под некоммерческой организацией следует понимать организацию, основная цель деятельности которой не заключается в извлечении прибыли и которая не распределяет полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Обосновывая с этих позиций структуру и особенности конституционно-правового статуса некоммерческих организаций, прежде всего следует отметить роль и значение его правосубъектности. Каждая некоммерческая организация – это субъект права, прежде всего – гражданского, реализующий свою правоспособность в различных сферах общественной жизни и в формах, не противоречащих законодательству России.

Исчерпывающий перечень организационно-правовых форм НКО содержится в Гражданском кодексе РФ, а именно, в статье 50 ГК РФ. Так, согласно пункту 3 данной статьи ГК РФ юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в такой организационно-правовой форме, как общественная организация, к ним относятся, в частности, территориальные общественные самоуправления.

По общему мнению, дееспособность – это способность самостоятельного осуществления субъективных прав и юридических обязанностей, т. е. практическая способность реализовывать правоспособность в рамках конкретных правовых отношений. Например, после процедуры государственной регистрации в качестве юридического лица ТОС вправе осуществлять контроль над выполнением условий владения, распоряжения, пользования, приватизации и аренды муниципальной собственности, расположенной на территории действия ТОС.

Можно сделать вывод, что дееспособность ТОС – это способность данного субъекта гражданского права реализовывать права и обязанности, закрепляемые правовыми нормами, и нести юридическую ответственность за их реализацию в правоотношениях. Однако необходимо выяснить момент наступления правоспособности и дееспособности ТОС как субъекта гражданского права, т. е. момент предоставления правовыми нормами прав и обязанностей и момент возможности их реализации. В случае отсутствия у ТОС прав юридического лица его устав направляется в орган соответствующего муниципального образования с уведомлением о начале деятельности. С момента принятия решения о создании, об утверждении устава и формирования органов управления ТОС осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права и обязанности, за исключением прав и обязанностей юридического лица.

В данном случае правоспособность и дееспособность определяются моментом принятия указанных решений на учредительном общем собрании или конференции жителей соответствующей территории. Следовательно, периоды возникновения правоспособности и дееспособности ТОС, не являющегося юридическим лицом, совпадают. Однако дееспособность ТОС, прошедшего государственную регистрацию, определяется моментом его государственной

регистрации. Из этого следует вывод, что в отношении ТОС как юридического лица возможность обладать правами и нести обязанности (правоспособность) возникает с момента принятия соответствующих решений о его создании, а способность данного субъекта реализовывать права и обязанности и нести юридическую ответственность (дееспособность) – с момента государственной регистрации.

Следует также отметить то, что ТОС как самоорганизация граждан представляет собой объединение физических лиц, которые сами по себе обладают статусом субъектов гражданских правоотношений. При организации физических лиц в сообщество как субъект гражданских правоотношений (без образования юридического лица) законодательство предусматривает возможность создания простого товарищества путем заключения договора простого товарищества (договора о совместной деятельности, ст. 1041 ГК РФ). Однако глава 55 «Простое товарищество» ГК РФ устанавливает наличие только одного документа для организации деятельности товарищества, а именно договора, который не подлежит регистрации ни в одном из органов власти. Более того, каждый из товарищей в соответствии со ст. 1047 ГК РФ отвечает по общим договорным обязательствам всем своим имуществом пропорционально стоимости его вклада в общее дело. Однако подобная форма к ТОС не относится.

Отсюда следует, что к ТОС, которые не зарегистрированы в качестве юридического лица, не применяются нормы гражданского законодательства, определяющие участие лиц в гражданских правоотношениях. А это значит, что подобные товарищества обладают статусом субъекта муниципальных правоотношений, не обладая при этом статусом субъекта гражданских правоотношений. Однако частноправовой и публично-правовой статус ТОС обусловливают необходимость его отграничения от других субъектов частноправовых отношений (общественных объединений) и от властных структур (органов местного самоуправления). Следовательно, необходимо обратиться к характеристикам юридического лица как субъекта права.

Понятие юридического лица закреплено в статье 48 ГК РФ: «юридическим лицом признается организация, которая имеет обо-

собленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». Но в то же время большинство черт, предлагаемых к понятию «юридическое лицо», могут быть применимы и к ТОС, не имеющим подобного статуса. Их назначение – не участие в гражданском обороте, не осуществление предпринимательской деятельности в сфере производства, обслуживания и т. п. (такие виды деятельности могут быть только побочными), а решение задач общественного характера. Это не реализация общих или совокупных интересов группы частных лиц, не забота о собственных индивидуальных интересах, а осуществление общественных интересов и иногда также и общей воли определенного территориального публичного коллектива населения.

При этом необходимо отметить, что компетенция ТОС, имеющих статус юридического лица, несколько шире, так, они вправе осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей жителей, проживающих на самоуправляющих территориях. Комитеты (советы) ТОС, прошедшие государственную регистрацию и получившие статус юридического лица, могут наделяться с их согласия отдельными муниципальными полномочиями с выделением финансовых ресурсов на их реализацию. Такая передача осуществляется на основе договоров и соглашений с органами местного самоуправления. Статус юридического лица предоставляет право обращения в различные судебные инстанции, возможность получать и распоряжаться финансовыми и материальными ресурсами и многое другое.

Финансовые ресурсы ТОС могут состоять из:

– имущества, переданного ему в управление;
– добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц;
– средств местного бюджета, переданных органу ТОС для осуществления отдельных муниципальных полномочий на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления;
– доходов от собственной хозяйственной деятельности.

Представляется, что ТОС лучше регистрировать в качестве юридического лица, так как ТОС в данном случае имеет большие возможности для реализации гражданских инициатив, а также возможность напрямую участвовать в различных конкурсах.

Правоотношения ТОС с бизнес-сообществом

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. Они также вправе осуществлять «иную хозяйственную деятельность, которая служит удовлетворению социально-бытовых потребностей граждан», то есть продавать товары, выполнять работы, оказывать услуги (например, закупать у производителей товары широкого потребления или продукты питания в целях их реализации жителям и т.д.).

Согласно действующему законодательству, ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, которые проживают на соответствующей территории, – как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

Для органов ТОС, которые должны по закону представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории, и обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан, законом предусмотрена возможность: осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, 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.

Деятельность органов ТОС по содержанию жилищного фонда может начаться только после того, как они выиграли конкурс при отборе управляющей организации, объявленный органом местного самоуправления (в случае, если решение о способе управления домом не приняли сами собственники), и заключили договор на управление с собственниками. При этом такой договор может быть заключен только при наличии государственной регистрации органов ТОС как юридических лиц. Напротив, оборудование детских площадок гражданами, участвующими в ТОСе, может проводиться без каких-либо договоров и государственной регистрации органов ТОС.

Между ТОС, хозяйствующими субъектами и индивидуальными предпринимателями, имеющими общие интересы в создании благоприятных условий для дальнейшего развития и решения приоритетных задач, а также единой муниципальной инфраструктуры, могут быть заключены партнерские отношения в виде соглашений о социально-экономическом сотрудничестве, которые определяют основные принципы их взаимодействия между собой. Хозяйствующие субъекты, с которыми заключены партнерские отношения в виде соглашений о социально-экономическом сотрудничестве, которые предусматривают основные принципы взаимодействия, общие интересы в создании благоприятных условий для развития поселения, а также единой муниципальной инфраструктуры поддержки предпринимательства, влияние на экономическое оздоровление поселения, также могут оказывать спонсорскую помощь жителям ТОС.

Хозяйствующие субъекты, некоммерческие организации, включая товарищества собственников жилья, другие структуры ЖКХ, принимают участие в совместной реализации с ТОСами целевых программ по ремонту и развитию ЖКХ. В хозяйственной сфере можно выделить следующие направления работы органов ТОС:

- Содействие жилищно-коммунальным службам по эксплуатации жилищного фонда, благоустройству территории, общественный контроль качества выполнения необходимых услуг;
- Создание за счет добровольных взносов и пожертвований граждан и юридических лиц объектов коммунально-бытового и социально-культурного назначения, обеспечение их содержания и эксплуатации;

- Организация и проведение на территории деятельности органа ТОС работ по обслуживанию, текущему ремонту зданий, обустройству придомовых и дворовых территорий, привлечение для этих целей юридических и физических лиц;
- Сохранение, содержание и ремонт жилого фонда, поддержание чистоты и порядка на данной территории ответственности ТОС;
- Осуществление общественного контроля состояния территории, вывоза мусора, работы соответствующих служб по эксплуатации домов;
- Создание (или участие в создании) на своей территории хозяйствующих субъектов различных форм собственности (кооперативов, акционерных обществ и пр.);
- Содействие созданию организаций для оказания услуг населению;
- Представление в органы местного самоуправления предложений по вопросам отвода земельных участков на территории деятельности органа ТОС;
- Участие в осуществлении мер санитарной, эпидемиологической, экологической и пожарной безопасности;

Полномочия органов территориального общественного самоуправления в финансово-экономической сфере могут быть определены так:

- Привлечение на добровольной основе средств населения и организаций, создание фондов местной инициативы, касс взаимопомощи и пр.;
- Принятие на свой баланс имущества, созданного за счет средств и трудового участия населения;
- Осуществление предпринимательской деятельности постольку, поскольку это служит целям, ради которых создан орган ТОС.

Следует отметить, что ТОС может эффективно реализовывать также следующие направления деятельности:

- общественный контроль за соблюдением предприятиями торговли и бытового обслуживания прав потребителей;
- внесение предложений в органы власти по вопросам выделения земельных участков под скверы, стоянки автомобилей,

гаражи и другие общественно полезные цели, по вопросам создания и ликвидации объектов торговли, питания, бытового обслуживания.

Порядок и условия выделения средств органов ТОС из бюджета органов местного самоуправления устанавливаются муниципальными нормативно-правовыми актами. Собственные финансовые средства и имущество ТОС образуются за счет добровольных материальных вложений граждан и организаций, добровольных взносов и пожертвований физических и юридических лиц, а также иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Деятельность ТОС следует рассматривать не обособленно, а в контексте равноправного участника партнерства административной власти, гражданского общества и бизнеса в границах каждого территориального общественного самоуправления.

Правоотношения ТОС в сфере избирательного законодательства

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет территориальное общественное самоуправление как одну из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, самоорганизация граждан по месту жительства на части территории поселения в целях реализации собственных инициатив по вопросам местного значения, наряду с иными, предусмотренными действующим законодательством.

Именно ТОСы – один из значимых элементов, призванный содействовать реализации прав и свобод гражданина. Нельзя расценивать ТОС только как работу по благоустройству своего двора, улицы или населенного пункта. ТОС организует и объединяет людей по месту жительства и влияет на решения власти. ТОСы информируют органы местного самоуправления о социальной напряженности, способствуют воспитанию гражданского самосознания. В современных условиях ТОС является эффективной формой управления малой территорией. Не остаются в стороне ТОСы и от формирования органов власти и местного самоуправления в период проведения выборных кампаний разного уровня.

В Российской Федерации избирательные кампании проводятся на федеральном (выборы Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации), на региональном (выборы глав и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и на муниципальном уровне (выборы глав и депутатов представительных органов муниципальных образований).

На разных стадиях избирательного процесса территориальное общественное самоуправление в различных формах может и должно быть задействовано.

Федеральный закон № 67 от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральных закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») регламентирует различные действия в рамках любой избирательной кампании, а также вне ее.

Так, ТОС может быть задействован в такой важной процедуре, как регистрация и учет граждан, поскольку особенно в домах-новостройках, новых населенных пунктах необходимо вести как разъяснительную, так и практическую работу.

В случае, если территориальное общественное самоуправление является юридическим лицом и имеет государственную регистрацию в качестве некоммерческой организации, у такого ТОСа появляется право участвовать в формировании системы избирательных комиссий (территориальных, окружных, участковых). Помимо такого субъекта выдвижения кандидатур в составы избирательных комиссий, как собрание по месту жительства избирателей, что не стоит игнорировать, ТОС как некоммерческая организация со статусом юридического лица вправе предлагать членов комиссий с правом решающего голоса.

На стадии выдвижения кандидатов в различные органы власти ТОС может принимать участие и оказывать содействие кандидатам и их представителям в сборе подписей избирателей, проживающих на территории соответствующего ТОСа, входящего в границы избирательного округа, где выдвигается тот или иной кандидат, поскольку как политические партии, так и кандидаты сталкиваются

с серьезной проблемой оформления подписных листов и сбора подписей в свою поддержку, что связано с нежеланием граждан как открывать двери агитаторам, так и указывать свои персональные данные незнакомым людям. При этом очень важно, чтобы такое содействие со стороны ТОС имело одинаковый характер, без явного предпочтения тому или иному кандидату, а также избирательному объединению, и всем участникам избирательного процесса создавались равные условия.

Важнейшая задача, которая ставится в период проведения выборов, – это информирование избирателей.

Согласно положениям ст. 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» информирование избирателей и осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведении выборов, референдумов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, действий по участию в референдуме, о законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, о кандидатах, об избирательных объединениях осуществляют комиссии. Комиссии также принимают необходимые меры по информированию избирателей, являющихся инвалидами. При этом представляется правильным, что ТОС может и должен оказывать содействие избирательным комиссиям в этой работе.

Разновидностью информирования избирателей является опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами (п. 1 ст. 46 вышеназванного Федерального закона).

ТОС как юридическое лицо вправе осуществлять опросы общественного мнения в рамках действующего законодательства о выборах с соблюдением установленных законом требований.

Так, при опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, редакции средств

массовой информации, граждане и организации, публикующие (обнародующие) эти результаты, обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион, где проводился опрос, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (обнародование).

В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть «Интернет») (ст. 46 Федерального закона № 67).

Согласно ст. 48 Федерального закона № 67 граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума может проводиться:

а) на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях;

б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

г) иными не запрещенными законом методами.

Кандидат, избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц.

Органы территориального общественного самоуправления вправе оказывать содействие кандидатам и избирательным объединениям в проведении предвыборных агитационных мероприятий, в том числе в организации и проведении агитационных публичных мероприятий, с соблюдением принципа равенства всех кандидатов и избирательных объединений.

Еще одним важным моментом участия органов территориального общественного самоуправления в ходе избирательной кампании любого уровня может рассматриваться процедура наблюдения на выборах и назначение наблюдателей в избирательные комиссии.

Наблюдатель – гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума.

При проведении выборов наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. Политическая партия, иное общественное объединение, зарегистрированный кандидат или в случаях, предусмотренных федеральным законом, доверенное лицо зарегистрированного кандидата вправе назначить в каждую комиссию не более двух наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну комиссию. Федеральным законом предусмотрено, что наблюдателем может быть гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом. Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в непосредственном подчинении этих должностных лиц, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса, за исключением членов комиссий, полномочия которых были приостановлены в соответствии с пунктом 7 ст. 29 Федерального закона № 67.

Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в направлении в письменной форме, выданном зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, общественным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель. В направлении указываются фамилия, имя и отчество наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, наименование комиссии, куда наблюдатель направляется, а также делается запись об отсутствии ограничений, предусмотренных пунктом 4 ст. 30 Федерального закона № 67.

Политическая партия, иное общественное объединение, зарегистрированный кандидат, назначившие наблюдателей в участковые комиссии, не позднее чем за три дня до дня голосования (досрочного голосования) представляют список назначенных наблюдателей в соответствующую территориальную комиссию, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – в соответствующую избирательную комиссию муниципального образования или иную предусмотренную законом комиссию. В данном списке указываются фамилия, имя и отчество каждого наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, участка референдума, наименование комиссии, куда наблюдатель направляется.

Представляется правильным и возможным, что органы территориального общественного самоуправления во взаимодействии с политическими партиями, общественными объединениями от имени участников избирательного процесса могут назначать граждан, проживающих на данной территории, в качестве наблюдателей на выборах на избирательные участки, расположенные в границах ТОС.

Таким образом, роль ТОС в период избирательной кампании любого уровня важна и ценна.

Правоотношения ТОС с депутатами различных уровней

Одной из важных форм деятельности депутатов различных уровней является «работа с избирателями», что законодательно закреплено в правовых актах, регулирующих статус депутата.

Согласно части 1 ст. 8 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», депутат Государственной Думы обязан поддерживать связь с избирателями.

Аналогичная норма содержится и в региональных законах, регулирующих статус депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Так, например, Закон Республики Карелия от 25.07.2002 № 612-ЗРК «О статусе депутата Законодательного Собрания Республики Карелия» (далее – Закон Республики Карелия «О статусе депутата Законодательного Собрания Республики Карелия») в ст. 8 регламентирует, что «депутат Законодательного Собрания обязан поддерживать связь со своими избирателями. Органы местного самоуправления могут обеспечивать депутату Законодательного Собрания в соответствующем избирательном округе условия для работы с избирателями, в том числе в порядке, предусмотренном федеральным законодательством… а также обеспечивать извещение населения о месте и времени встречи депутата с избирателями».

Представляется правильным, что такую связь с избирателями, наряду с органами государственной власти и местного самоуправления, смогут обеспечить и территориальные органы самоуправления.

Важным в депутатской деятельности является такой общественный институт, как «помощники депутата».

Так, в соответствии со ст. 18 Закона Республики Карелия «О статусе депутата Законодательного Собрания Республики Карелия» депутат Законодательного Собрания вправе иметь до десяти помощников. Помощники депутата Законодательного Собрания работают на общественных началах.

Депутат Законодательного Собрания самостоятельно определяет число своих помощников, их персональный состав и распределяет обязанности между ними.

Помощник депутата Законодательного Собрания по поручению депутата осуществляет следующие функции:

а) ведет запись на прием к депутату Законодательного Собрания и проводит предварительный прием избирателей и иных лиц;

б) оказывает помощь в организации встреч депутата Законодательного Собрания с избирателями;

в) получает в органах государственной власти, органах местного самоуправления, в организациях и общественных объединениях информацию, справочные материалы и документы, необходимые депутату для осуществления депутатской деятельности;

г) контролирует поступление ответов на депутатские запросы;

д) выполняет другие поручения депутата Законодательного Собрания, связанные с его депутатской деятельностью.

По просьбе депутата Законодательного Собрания органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, могут предоставлять помощнику депутата помещение на время проведения приема избирателей.

Помощнику депутата Законодательного Собрания по письменному заявлению депутата выдается удостоверение, положение о котором, образец и описание утверждаются Законодательным Собранием.

Муниципальными правовыми актами также может быть предусмотрено, что депутаты представительных органов местного самоуправления вправе иметь помощников.

Например, депутат Петрозаводского городского Совета вправе иметь не более 10 помощников, кандидатуры которых рассматривает самостоятельно.

В этой связи было бы логично, если в качестве помощников депутатов различных уровней были задействованы наиболее активные представители территориального общественного самоуправления, что отвечало бы взаимным интересам как представителей депутатского корпуса, так и жителей – избирателей того или иного округа, в котором данный депутат избран.

ТОС организует и объединяет людей по месту жительства и имеет влияние на решения, принимаемые органами власти. ТОС является эффективной формой управления малой территорией, будь то подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление населения является составной частью системы местного самоуправления, служит для реализации принципов народовластия на территориях и

призвано обеспечивать развитие инициативы и расширение возможностей самостоятельного решения населением вопросов социально-экономического развития соответствующей территории, укрепление гарантий реализации прав и свобод граждан.

Органы местного самоуправления – глава и представительный орган муниципального образования:

оказывают содействие населению в осуществлении права на территориальное общественное самоуправление;

оказывают помощь инициативным группам граждан в проведении общих собраний (сходов), конференций, опросов и принимают в них участие;

разрабатывают правовые акты по территориальному общественному самоуправлению населения, содействуют разработке уставов территориального общественного самоуправления;

вправе передавать на договорной основе органам территориального общественного самоуправления населения часть своих полномочий с предоставлением необходимых для их осуществления финансовых и материальных ресурсов и контролировать их деятельность в части осуществления делегированных полномочий и расходования выделенных средств;

могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления населения, а также определять перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления населения;

предоставляют органам территориального общественного самоуправления населения помещения для осуществления их деятельности и оргтехнику;

координируют деятельность органов территориального общественного самоуправления населения, оказывают им организационную и методическую помощь;

осуществляют информационное обеспечение органов территориального общественного самоуправления, необходимое для их практической деятельности;

способствуют выполнению решений общих собраний (сходов), конференций территориального общественного самоуправления населения, принятых в пределах их компетенции;

учитывают в своих решениях мнение населения, полученное органами территориального общественного самоуправления методом опроса;

приостанавливают действие решений органов территориального общественного самоуправления населения в случаях превышения ими своих полномочий;

осуществляют другие полномочия по взаимодействию с территориальным общественным самоуправлением населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования.

Надо особо отметить, что органы территориального общественного самоуправления населения в лице своих представителей вправе участвовать в заседаниях органов местного самоуправления при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы жителей соответствующей территории, с правом совещательного голоса.

Депутаты, члены представительных органов разного уровня в своей работе с населением опираются на помощь территориального общественного самоуправления, изучают его мнение по вопросам, затрагивающим интересы жителей соответствующего муниципального образования.

Важным элементом взаимодействия ТОС и депутатского корпуса нужно рассматривать и правотворческую инициативу.

Так, согласно пп. 4 п. 8 ст. 27 ФЗ № 131 органы территориального общественного самоуправления 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.

Так, например, в соответствии со ст. 65 Устава Петрозаводского городского округа (принят Решением Петрозаводского городского Совета от 19.10.1999 № XXIII-XXVI/418) проекты муниципальных правовых актов в порядке правотворческой инициативы могут вноситься депутатами Петрозаводского городского Совета, Главой Петрозаводского городского округа, прокурором города Петрозаводска, *органами территориального общественного самоуправления*, инициативной группой граждан, минимальная численность которой составляет 3 процента от числа жителей Петрозаводского городского округа, обладающих избирательным правом.

На основании пункта 2 ст. 46 Федерального закона № 131 порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Так, Регламентом Петрозаводского городского Совета, утвержденным Решением Петрозаводского городского Совета от 23.04.2009 № XXVI/XXIX-593, определено, что при внесении проекта правового акта в Совет субъектом права правотворческой инициативы должны быть представлены:

а) текст проекта решения (и его электронная копия) с указанием субъекта права правотворческой инициативы, внесшего проект;

б) пояснительная записка к проекту, содержащая предмет правового регулирования и изложение концепции проекта решения, обоснование необходимости его принятия;

в) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта, реализация которого потребует финансирования за счет средств местного бюджета);

г) иные документы, подтверждающие правомерность принятия Советом проекта правового акта.

Проекты нормативных правовых актов, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение Совета по инициативе Главы Петрозаводского городского округа или при наличии его заключения иным субъектом права правотворческой инициативы.

В течение 10 рабочих дней со дня поступления проектов служащими аппарата Совета осуществляется их правовая оценка и антикоррупционная экспертиза, а также оценка на соответствие правилам юридической техники.

В случае несоблюдения указанных требований настоящего пункта внесенный проект решения и материалы к нему возвращаются с сопроводительным письмом Председателя Совета субъекту права правотворческой инициативы.

В настоящее время, как показывает практика, ТОСы крайне редко пользуются своим правом правотворческой инициативы, а

в случае необходимости обращаются к иным субъектам, как правило, депутатам.

Надо особо отметить, что Государственной программой Республики Карелия «Развитие институтов гражданского общества и развитие местного самоуправления, защита прав и свобод человека и гражданина на 2014–2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Республики Карелия от 19.12.2013 № 365-П, предусмотрена подпрограмма «Содействие развитию муниципальной службы, территориального общественного самоуправления и иных форм осуществления местного самоуправления в Республике Карелия на 2014–2020 годы», в том числе предусматривающая профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации, наряду с должностными лицами местного самоуправления, муниципальными служащими, также и представителей ТОС, что позволяет сделать вывод и надеяться, что ТОС как форма осуществления местного самоуправления, наиболее приближенная к населению, будет востребована в полной мере.

Взаимодействие ТОС со средствами массовой информации

Отношения со СМИ составляют один из важнейших аспектов связей с общественностью. Установление плодотворных деловых контактов с печатными и электронными средствами информации жизненно необходимо для любой государственной или коммерческой структуры. Завоевание уважения и доверия журналистов способствует широкому освещению деятельности организации в средствах массовой информации. А значит, большое значение имеют концепции эффективных отношений с масс-медиа, в том числе установления делового контакта с журналистами.

Отношения деловых кругов, отдельных коммерческих, общественных и государственных структур с прессой и другими СМИ носят двусторонний характер. Они взаимовыгодны и постоянно возобновляются. Взаимное доверие сторон в обмене информацией и услугами является основой паритетных, равноправных отношений. Взаимная потребность в продуктивных деловых контактах редакций СМИ и государственных, общественных и коммерческих институтов формирует общие принципы этих отношений. Это, в первую очередь, доверительность (подразумевает предоставление

честной информации). Публикации о деятельности фирмы (организации) не должны быть всегда сенсационными. Общественное мнение формируется в направлениях, которые отражают действительные события. Сенсация необходима популярным изданиям (бульварным).

Газеты и журналы деловых кругов, бизнес-пресса предпочитают точную и оперативную информацию. Эти издания постоянно нуждаются в свежих новостях, информационных материалах, пресс-релизах, практически готовых информационных материалах для печати. В связи с этим постоянное снабжение СМИ новостями – стратегическая задача PR-агентств, пресс-центров, пресс-секретарей. Любая информация по любому вопросу, затронутому в предыдущих публикациях или пресс-релизах, всегда должна быть под рукой у специалиста по связям с общественностью, ответственного за контакты с редакциями СМИ.

Критерием отбора фирменных новостей для газет и журналистов должен стать общественный интерес. Ориентация на интересы целевой группы (для специалиста по связям с общественностью), подписчиков (для журналиста) – общая база взаимопонимания журналистов и специалистов по связям с общественностью. Этика отношений редакций СМИ и PR-агентств формируется под влиянием профессиональных традиций журналистского сообщества и этических кодексов деятельности организаций по связям с общественностью. Взаимная ориентация сторон на соблюдение «своих» цеховых этических принципов укрепляет взаимодействие и ведет его к обоюдной выгоде. Этические кодексы сходятся в одном – в уважении интересов партнера, в корректном отношении к оппоненту или конкуренту. Что касается организационных форм отношений государственных, общественных и бизнес-структур со СМИ, то они принимают традиционное воплощение в виде пресс-служб, пресс-центров и различных их модификаций.

Одним из важных вопросов привлечения граждан к интеграции территориального общественного самоуправления является выбор канала коммуникации между ТОС и гражданами. Слабую активность населения как проблему развития и интеграции ТОС отмечают, например, 15,2 % опрошенных жителей в Белгородской области, 20 % представителей органов ТОС и 87 % экспертов.

49 % опрошенных экспертов из числа глав городов, депутатов и сотрудников администрации по работе с общественными организациями Пензенской области отмечают низкую социальную активность населения при решении проблем территории проживания.

В рамках экспертного опроса участникам было предложено определить наиболее предпочтительные способы привлечения добровольцев для участия в работе ТОС. В целом наименее предпочтительными оказались разные формы непосредственного, личного оповещения – через агитацию по месту жительства, на собраниях. Понятно, что это довольно затратные, с точки зрения времени и необходимых усилий, способы привлечения активистов. «Промежуточное» место занимают листовки, плакаты и объявления в общественных местах, а также распространение информации среди знакомых.

По мнению членов органов ТОС, эффективность обеспечения информацией жителей достаточно высока. Самый эффективный канал – старшие по дому (70,4 %). Почти 62,8 % респондентов убеждены в надежности такого канала, как сходы и собрания по месту жительства. На третьем месте – информационные стенды и объявления. У рядовых жителей мнение существенно отличается – лишь 20 % респондентов получили информацию на собраниях и сходах, 19,4 % – от старших по подъезду, дому, 40 % – из объявлений на информационных стендах органов ТОС.

Необходимо иметь в виду, что члены органов ТОС в основном работают с одними и те ми же активистами, и эти контакты имеют достаточно стабильный характер. Расхождение в представлении ситуации и оценке каналов распространения информации жителями и членами ТОС приводит в результате к использованию слабоэффективных каналов и методов распространения информации. Следствием этого может быть и слабая активность населения: поздно поступившая информация, слабая включенность в процесс происходящего и т.д. Возникает ситуация, при которой старшие по подъезду, дому стали всего лишь передаточным звеном информации и не связывают население с самоуправлением, не превратились в подлинных организаторов населения.

Одним из важнейших условий самоорганизации, активизации граждан является знание о том, что и как происходит в их месте

проживания, кто и за что отвечает, какие действия и каким образом могут осуществлять сами жители. В такой ситуации особенно значимыми становятся местные СМИ, которые потенциально способны быть инструментами информирования и просвещения, т.е. они могут оказаться частью «питательной среды» для развития самоорганизации на местах.

Опыт взаимодействия ТОС со средствами массовой информации незначителен: регулярно взаимодействуют с телевидением 24,9 %, с радио – 32,5 %, с прессой – 56 %, не имеют контактов со СМИ 34 % ТОС. Основными формами взаимодействия выступают: публикация статей и сообщений о деятельности ТОС (87,9 %), участие в радио- (72,5 %) и телепередачах (69,8 %), а также приглашение журналистов на мероприятия, организуемые ТОС (7,9 %). В целом это взаимодействие однонаправленное: ТОС обращаются со своими проектами к СМИ, а сами СМИ особой активности и интереса не проявляют.

Таким образом, для коммуникационного блока механизма интеграции ТОС характерно использование неэффективных каналов информирования населения, таких как информационные стенды, старшие по подъездам, собрания жителей. Более трети организаций ТОС не имеют никаких контактов со средствами массовой информации. В целом взаимодействие ТОС и СМИ исключительно однонаправленное – средства массовой информации региона не проявляют заинтересованности в освещении деятельности ТОС и ее продвижении в массы. Совершенно очевидно, что без активного участия СМИ интеграция территориального общественного самоуправления в систему управления муниципальным образованием будет затруднена.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Муниципальное образование _____
Дата _____

Протокол № 1
собрания инициативной группы
по созданию местного органа общественной самодеятельности
территориальное общественное самоуправление

_____

на собрании присутствовало ____ человек.

Повестка собрания:

1. Избрание председателя и секретаря собрания.
2. Информация о Местном органе общественной самодеятельности территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) в _____ _____ (наименование МО).
3. Избрание инициативной группы для проведения мероприятий по организации ТОС.
4. Подготовка предложений по наименованию и границам образуемого ТОС для внесения на рассмотрение собрания граждан.
5. Организация работы по подготовке к учредительному собранию граждан по созданию ТОС.

Ход собрания:

1. _____ (Ф. И. О.) предложил(а) избрать председателя и секретаря собрания:

- председателем собрания избрать _____ (Ф. И. О.)
- секретарем собрания избрать _____ (Ф. И. О.)

Проголосовали: «за» – ____ человек; «против» – ____ человек; «воздержались» – ____ человек.

Решение принято.

2. _____ (Ф. И. О.) проинформировал(а) присутствующих о требованиях Положения о территориальном общественном самоуправлении в _____ (наименование МО) к процедуре создания ТОС.

3. _____ (Ф. И. О.) предложил(а) избрать инициативную группу для проведения мероприятий по организации ТОС на территории _____

в составе: (ф.и.о., адрес)

1.
2.
3. …

Проголосовали: «за» – _____ человек; «против» – ____ человек; «воздержались» – ____ человек.

Решение принято.

4. _____ (Ф. И. О.) проинформировал(а) собравшихся о необходимости принять соответствующее предложение по подготовке к проведению учредительного собрания в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом МО и Положением о территориальном общественном самоуправлении в МО и предложил поручить инициативной группе:

1) организовать разъяснительную работу среди жителей о целях создания ТОС;

2) провести предварительные собрания граждан по выдвижению делегатов на учредительную конференцию;

3) для внесения на рассмотрение собраний граждан подготовить:

– предложения о наименовании ТОС;

– проект устава ТОС;

– предложения о границах образуемого ТОС;

– предложения о структуре и составе совета ТОС, кандидатуре председателя совета ТОС.

Проголосовали: «за» – ____ человек; «против» – ____ человек; «воздержались» – ____ человек.

Решение принято.

5. _____ (Ф. И. О.) проинформировал(а) собравшихся о необходимости установить норму представительства делегатов

на учредительную конференцию в соответствии с Положением о территориальном общественном самоуправлении в МО.

Для территории создаваемого ТОС это составляет _____ делегат от _____ чел.

Проголосовали: «за» – ____ человек; «против» – ____ человек; «воздержались» – ____ человек.

Решение принято.

Дата: _____ _____

(Подпись)

Председатель собрания (Ф. И. О.)

_____

(Подпись)

Секретарь собрания (Ф. И. О.)

Приложение 2

УТВЕРЖДЕН
протоколом конференции граждан

_____
(подъезда многоквартирного жилого дома, многоквартирного жилого дома, группы домов, улицы, микрорайона, квартала и др. территории)

от «____»
_____ 20___ г.

УСТАВ

_____
(организационно-правовая форма некоммерческой организации)
«Территориальное общественное самоуправление

_____
_____»
(подъезда многоквартирного жилого дома, многоквартирного жилого дома, группы домов, улицы, микрорайона, квартала и др. территории)

1. Общие положения

1.1. «Территориальное общественное самоуправление
_____»
(подъезда многоквартирного жилого дома, многоквартирного жилого дома, группы домов, улицы, микрорайона, квартала и др. территории)
(далее именуется – ТОС) создается и действует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами «О некоммерческих организациях», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов государственной власти, решением Совета МО «О территориальном общественном самоуправлении», иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления МО и настоящим Уставом.

1.2. ТОС является не имеющей членства некоммерческой организацией в организационно-правовой форме _____
_____, учрежденной гражданами Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающими в _____ по адресу (адресам): _____
_____.

1.3. Целью образования и деятельности ТОС является решение вопросов, затрагивающих интересы граждан Российской Федерации, проживающих на указанной территории МО, в целях реализации их конституционных прав при решении вопросов социально-экономического развития территории, а также проведения культурной и воспитательной работы, содействия развитию физкультуры и спорта и решения иных вопросов жизнедеятельности.

1.4. ТОС является юридическим лицом с момента его государственной регистрации, имеет в собственности и в пользовании обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в судах Российской Федерации в пределах, установленных действующим законодательством.

1.5. ТОС участвует в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений (гражданами и юридическими лицами).

1.6. ТОС имеет печать, штамп и иную атрибутику со своим наименованием, расчетный и другие счета в банках, самостоятельный баланс.

1.7. Местонахождение ТОС: _____.

1.8. Границы территории, на которой осуществляется ТОС, установлены решением Совета МО № _____ от _____ 200__ г.

1.9. Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением на конференциях граждан и через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления (далее – ОТОС).

1.10. Выборными органами (лицами) ТОС являются

_____,

(уличный, домовой и т.д. комитет, старший по подъезду (дому, улице) ревизионная комиссия территориального общественного самоуправления).

2. Учредители ТОС

Учредителями ТОС являются граждане Российской Федерации, достигшие шестнадцатилетнего возраста, постоянно либо преимущественно проживающие на части территории МО в домах, расположенных по адресам:

_____,

принявшие непосредственное участие в конференции граждан (далее именуются – учредители).

3. Основные цели деятельности ТОС

ТОС ставит целью самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственной инициативы по вопросам местного значения на территории своей деятельности и взаимодействие с органами местного самоуправления МО в решении вопросов, непосредственно касающихся жителей территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление.

4. Основные задачи ТОС

4.1. Изучение, учет и анализ общественного мнения жителей по вопросам экономического и социального развития территории ТОС.

4.2. Отстаивание и представление законных интересов жителей, проживающих на территории ТОС, выход с предложениями в различные инстанции по вопросам, имеющим важное общественное значение для жителей данной территории.

4.3. Привлечение жителей к решению вопросов по улучшению благоустройства и содержания придомовых территорий и территорий ТОС.

4.4. Забота о пожилых и одиноких людях, ветеранах войны, инвалидах и других социально незащищенных слоях населения.

4.5. Организация общественной работы по укреплению правопорядка на территории, физкультурно-оздоровительной и воспитательной работы среди населения, координация усилий в этом направлении коллективов предприятий, учреждений, организаций.

4.6. Участие в комиссиях по приемке выполненных работ по благоустройству и озеленению территорий, ремонту и реконструкции жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства.

4.7. Обеспечение выполнения добровольно взятых на себя задач по благоустройству территории, содержанию и ремонту жилищного фонда, спортивных площадок, клубов.

4.8. Содействие воспитанию молодежи, развитию физической культуры, организации досуга населения.

4.9. Взаимодействие с органами внутренних дел по обеспечению правопорядка по месту жительства, привлекая к этой работе население.

4.10. Рассмотрение в пределах своих полномочий заявлений, предложений граждан, организация приема населения.

4.11. Оказание содействия депутатам в организации их встреч с избирателями, приеме граждан и проведении другой работы в избирательных округах.

5. Основные права ТОС

5.1. ТОС осуществляет свою деятельность в соответствии с действующим законодательством на территории проживания граждан, выступивших учредителями территориального общественного самоуправления.

5.2. Для осуществления собственных инициатив ТОС наделяется следующими правами:

вносить в органы местного самоуправления МО проекты муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению в установленном порядке;

привлекать на добровольной основе население к участию в работе по обеспечению сохранности жилищного фонда;

организовывать общественные работы по благоустройству и озеленению территории;

создавать специальные фонды за счет средств, выделенных органам местного самоуправления, полученных от оказания услуг населению, а также добровольных взносов граждан, предприятий и других поступлений;

содействовать правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;

участвовать в работе по воспитанию граждан в духе соблюдения законов, бережного отношения ко всем формам собственности;

участвовать в организации досуга населения, проведении культурно-массовых, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий, развитии народного творчества;

осуществлять общественный контроль за санитарным содержанием территории;

способствовать организации работы с детьми и подростками;

проводить работу, направленную на социальную защиту населения;

определять в соответствии с настоящим Уставом свои штаты и порядок оплаты труда работников;

свободно распространять информацию о своей деятельности;

осуществлять исполнение государственного и (или) муниципального заказа в установленном порядке;

осуществлять функции заказчика, заказчика – застройщика по строительным и ремонтным работам, производимым за счет средств бюджета МО, собственных средств на объектах ТОС и иных объектах на территории ТОС;

готовить предложения по социально-экономическому развитию территории ТОС для предоставления их собранию граждан, в Совет МО, Администрацию МО;

учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

осуществлять взаимодействие с органами внутренних дел, жилищно-эксплуатационными организациями, общественными и религиозными объединениями;

осуществлять в установленном порядке иные инициативы в вопросах местного значения;

вносить предложения в органы и должностным лицам местного самоуправления МО по вопросам использования земельных участков под детские и оздоровительные площадки, скверы, стоянки автомобилей, площадки для выгула собак и другие общественно полезные цели, если это затрагивает интересы граждан, проживающих на территории ТОС, а также по вопросам создания на территории ТОС условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

5.3. ТОС обладает и иными правами в соответствии с федеральным законодательством о некоммерческих организациях.

6. Основные обязанности ТОС

6.1. Обеспечивать выполнение требований действующего законодательства, настоящего Устава.

6.2. Отчитываться в порядке, установленном настоящим Уставом, перед населением о проделанной работе.

7. Структура ТОС и порядок формирования органов ТОС

7.1. Конференция граждан

ОТОС формируется на основе проведения собраний по избранию делегатов на учредительную конференцию по инициативе граждан, проживающих на территории ТОС, обладающих правом на участие в осуществлении территориального общественного самоуправления.

Высшим органом ТОС является конференция граждан, обладающих правом на участие в территориальном общественном самоуправлении на территории ТОС.

В работе конференций имеют право принимать участие граждане Российской Федерации, достигшие шестнадцатилетнего возраста, постоянно либо преимущественно проживающие на территории ТОС.

Граждане Российской Федерации, не проживающие на территории ТОС, но имеющие на этой территории недвижимое имущество, принадлежащее им на праве собственности, и уплачивающие налоги в местный бюджет, могут участвовать в работе конференций с правом совещательного голоса.

Норма представительства на конференции – 1 делегат от 5 граждан для многоквартирных жилых домов, 1 делегат от 3 граждан для частного жилого сектора. Выдвижение делегатов на конференцию проводится на собраниях граждан в соответствии с нормой представительства, установленной настоящим пунктом, и оформляется протоколом.

Конференция граждан считается правомочной, если в ней приняли участие не менее двух третей делегатов, избранных на собраниях граж-

дан и представляющих не менее половины жителей данной территории, обладающих правом голоса.

Полномочия делегатов, избранных на конференции граждан, действуют в течение срока полномочий ОТОС.

Инициаторами проведения конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления могут быть ОТОС, а также группа граждан, достигших 16-летнего возраста и проживающих на территории ТОС, которая составляет более чем ___ процентов от численности указанных граждан, депутат Совета МО, Совет МО, Глава МО.

Инициаторы проведения конференции граждан определяют дату, время и место ее проведения путем вручения им, а также направления в адрес Администрации МО и Совета МО письменных уведомлений в срок, не позднее, чем за 15 дней до дня проведения конференции.

Конференция граждан по вопросам осуществления ТОС должна проводиться не реже 1 раза в год.

Решение конференции граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины присутствующих или передавших заполненные бланки решений для голосования делегатов конференции.

Решения конференций граждан оформляются протоколами.

Решения конференций граждан, принимаемые ими в пределах своей компетенции, не могут противоречить действующему федеральному и областному законодательству, Уставу и иным нормативным правовым актам органов местного самоуправления МО.

7.2. Орган территориального общественного самоуправления

Число членов ОТОС определяется на конференции граждан и составляет ____ членов.

Работу ОТОС возглавляет председатель ОТОС, избираемый на конференции граждан либо на заседании ОТОС 2/3 голосов его членов в соответствии с настоящим Уставом.

Во исполнение возложенных на ОТОС задач председатель ОТОС:

– представляет без доверенности территориальное общественное самоуправление в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, судебными органами, организациями и гражданами;

– организует деятельность ОТОС;

– организует подготовку конференций граждан, осуществляет контроль за реализацией принятых на них решений;

– созывает и ведет заседания ОТОС;

– информирует Администрацию МО, Совет МО о деятельности ТОС, о положении дел на подведомственной территории;

– обеспечивает организацию выборов членов ОТОС взамен выбывших;
– выдает доверенности, подписывает решения, протоколы заседаний, финансовые и прочие документы ОТОС;
– решает иные вопросы, порученные ему конференцией граждан, Администрацией МО в установленном порядке.

Члены ОТОС могут исполнять свои полномочия на постоянной (непостоянной) основе.

Полномочия председателя и членов ОТОС прекращаются в случаях:

личного заявления о прекращении полномочий;

выбытия на постоянное место жительства за пределы соответствующей территории;

смерти;

решения конференции граждан;

вступления в силу приговора суда в отношении члена ОТОС;

по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации о труде (если полномочия осуществляются на постоянной основе).

В течение одного месяца со дня прекращения полномочий производятся выборы новых членов, председателя ОТОС.

Срок полномочий ОТОС составляет 2 года.

ОТОС подотчетен конференции граждан и действует в соответствии с их решениями, оформленными в установленном порядке протоколами.

8. Организация деятельности ОТОС

8.1. Заседания ОТОС созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Заседания считаются правомочными в случае присутствия на них не менее половины от общего числа членов ОТОС. Решения ОТОС принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов ОТОС и оформляются протоколом. Каждый член ОТОС имеет один голос.

8.2. Работа ОТОС организуется в соответствии с регламентом, разрабатываемым и утверждаемым этим органом.

9. Полномочия ОТОС

9.1. К полномочиям ОТОС относятся:

представление интересов населения, проживающего на соответствующей территории;

обеспечение исполнения решений, принятых на конференциях граждан;

осуществление хозяйственной деятельности по содержанию и благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных

граждан, так и с использованием средств бюджета МО на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления МО;

внесение в органы местного самоуправления МО и должностным лицам местного самоуправления МО проектов муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению органами и должностными лицами, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

К исключительным полномочиям конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

реорганизация и ликвидация органов территориального общественного самоуправления;

установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений;

избрание органов территориального общественного самоуправления;

определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

9.2. ОТОС в пределах своей компетенции содействует:

правоохранительным органам – в поддержании общественного порядка;

жителям – в выполнении правил эксплуатации жилищного фонда и решении жилищных проблем путем подготовки ходатайств и проведения консультаций;

органам санитарно-эпидемиологического, пожарного контроля и безопасности – в осуществлении деятельности на территории ТОС;

органам местного самоуправления – в проведении культурных, спортивных и иных мероприятий.

10. Ревизионная комиссия ТОС

10.1. Члены ревизионной комиссии избираются на конференции граждан простым большинством голосов от принявших участие в ней участие делегатов в количестве _____ человек открытым (тайным) голосованием.

10.2. Члены ревизионной комиссии не могут входить в состав ОТОС.

10.3. Члены ревизионной комиссии имеют право участвовать в заседаниях ОТОС с правом совещательного голоса.

10.4. Председатель ревизионной комиссии избирается на ее первом заседании простым большинством голосов от списочного состава комиссии открытым (тайным) голосованием.

10.5. Ревизионная комиссия имеет право простым большинством голосов переизбрать своего председателя.

10.6. Ревизионная комиссия подотчетна только конференции граждан.

10.7. Ревизионная комиссия осуществляет ежегодные проверки финансово-хозяйственной деятельности ОТОС, а также внеплановые проверки по решению конференции граждан, по своей инициативе, а также по решению членов ОТОС, принятому на заседании ОТОС, либо по инициативе органов местного самоуправления МО.

10.8. Для проверки финансовой деятельности ТОС ревизионной комиссией могут привлекаться аудиторские организации за счет средств ТОС.

11. Экономическая основа ТОС. Порядок приобретения, пользования и распоряжения имуществом и финансовыми средствами ТОС

11.1. ТОС осуществляет свою деятельность за счет собственных средств и имущества, приобретенного для целей его деятельности на установленных законом основаниях, а также средств бюджета МО на основании договора между ТОС и органами местного самоуправления МО.

11.2. Собственные средства и имущество формируются на основе:

– добровольных взносов населения;

– доходов от хозяйственной деятельности, направленных на осуществление целей, задач и обязанностей ТОС;

– пожертвований физических и юридических лиц;

– гражданско-правовых сделок;

– заемных средств;

– других не запрещенных законом поступлений.

11.3. ОТОС определяет штаты и порядок оплаты труда работников в пределах сметы, утвержденной конференцией граждан.

11.4. ТОС вправе создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности, хозяйственной деятельности, иной деятельности в соответствии с настоящим Уставом.

11.5. ТОС вправе иметь в собственности или ином праве земельные участки, здания, сооружения, инвентарь, а также иное имущество, необходимое для материального обеспечения его уставной деятельности.

11.6. Взносы населения ТОС и пожертвования физических и юридических лиц могут быть внесены в денежной и натуральной форме – в виде оборудования, помещений, имущества, в виде ноу-хау и иной интеллектуальной собственности, а также прав пользования ими. В этом случае производится денежная оценка взноса в установленном порядке.

11.7. ТОС ведет бухгалтерский учет, представляет бухгалтерскую и статистическую отчетность в порядке, установленном действующим законодательством.

11.8. Средства, находящиеся в распоряжении ТОС, используются только для выполнения уставных задач.

11.9. Средства ТОС расходуются на:

финансирование мероприятий социального развития территории;

социальную помощь нуждающимся членам ТОС;

участие в благотворительных программах;

приобретение для нужд ТОС материалов, инвентаря;

аренду помещений, расположенных на территории ТОС и используемых ОТОС для выполнения уставных задач;

финансирование деятельности ТОС по выполнению уставных задач;

иные нужды, связанные с выполнением уставных задач.

12. Порядок внесения изменений и дополнений в настоящий Устав, реорганизации и ликвидации ТОС

12.1. Изменения и дополнения в настоящий Устав рассматриваются на заседании ОТОС, утверждаются конференцией граждан и регистрируются в установленном законодательством порядке.

12.2. Реорганизация и ликвидация ТОС осуществляется:

по решению конференции граждан;

по решению суда.

12.3. Реорганизация и ликвидация ТОС осуществляется на основаниях и в порядке, установленных гражданским законодательством. В случае ликвидации ТОС орган, по инициативе которого осуществлена ликвидация, назначает ликвидационную комиссию. С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия ОТОС.

Ликвидационная комиссия оценивает имущество и финансовые средства, выявляет дебиторов, кредиторов и рассчитывается с ними, представляет на утверждение конференции граждан ликвидационный баланс.

12.4. Документы по личному составу ликвидированного ТОС передаются в государственный архив в установленном порядке.

Приложение 3

В Совет МО_____

Ходатайство

Инициативная группа граждан ходатайствует об учреждении границ территориального общественного самоуправления на территории _____ _____ и о назначении дня для проведения Собрания граждан с целью учреждения территориального общественного самоуправления на территории МО_____.

Член инициативной группы _____
Ф.И.О.

Дата

Приложение 4

Лист уведомления

Настоящим инициативная группа по проведению мероприятий по организации территориального общественного самоуправления в составе:

1._____
2._____
3._____
4._____
5._____

(ф.и.о., адрес)

уведомляет Вас о проведении учредительного собрания по созданию территориального общественного самоуправления в границах_____
_____
_____

Собрание состоится «___»_____20__г.
_____
(указывается место проведения)

Повестка собрания:

1. Избрание председателя и секретаря собрания.
2. Информация о территориальном общественном самоуправлении (ТОС).
3. Избрание инициативной группы для проведения мероприятий по организации ТОС на территории _____.
4. Подготовка проекта устава ТОС.
5. Подготовка предложений по границам образуемого ТОС для внесения на рассмотрение Совета МО.

№ п/п	Ф.И.О.	Адрес	Роспись об ознакомлении
1			
2			
3			
4			
…			

Приложение 5

Место проведения собрания: _____ «___» _____20__ г.

Лист регистрации участников
Учредительного собрания граждан
по созданию территориального общественного самоуправления

_____

_____

_____

№ п/п	Фамилия, имя, отчество, дата рождения	Адрес, паспортные данные	Подпись

Приложение 6

Протокол
учредительного собрания граждан,
проживающих

_____

(названия улиц, №№ домов, №№ подъездов)

_____

Населенный пункт "___" _____ 20__ г.

Всего жителей, проживающих на данной территории, достигших 16 лет: _____,

на собрании присутствует _____ человек.

Листы регистрации участников собрания прилагаются.

На собрании присутствуют не менее половины жителей данной территории, достигших 16 лет. В соответствии со статьей 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» собрание является правомочным.

Повестка собрания:

1. Избрание председателя и секретаря собрания, утверждение повестки и регламента
2. Принятие решения о создании территориального общественного самоуправления в границах_____

_____

(названия улиц, №№ домов, №№ подъездов)

3. Принятие проекта Устава ТОС.
4. Утверждение проекта решения Совета МО по установлению (изменению) границ образуемого ТОС.
5. Выборы лица, уполномоченного на участие в процедуре регистрации устава ТОС.
6. Выборы органов управления и контроля ТОС.

Ход собрания:

1. Председателем собрания избрать:

_____,

(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

секретарем:_____.
(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

Проголосовали:
«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

Утвердить предложенную повестку собрания и регламент – ____ мин. на выступление.

Проголосовали:
«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

2._____ предложил принять решение о создании ТОС в границах:

_____
_____
_____
_____
(названия улиц, №№ домов, №№ подъездов)

Выступили: (ф.и.о., адрес)
1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

3. _____ предложил проголосовать за принятие проекта Устава Территориального общественного самоуправления _____

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

4. _____ предложил проголосовать за принятие проекта решения Совета МО по установлению (изменению) границ ТОС.

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____
2._____
_____
3._____
4._____
_____
5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

5. _____
предложил избрать уполномоченным _____
(ф.и.о., пасп. данные, адрес)
на участие в процедуре регистрации устава ТОС.

5.1. Уполномочить лицо, ответственное за регистрацию Устава ТОС (новой редакции Устава ТОС), давать согласие на корректировку принятого предложения населения по границам территориального общественного самоуправления, не затрагивающую изменений данной территории по составу мест проживания граждан.

5.2. Ответственному за регистрацию Устава ТОС (новой редакции Устава ТОС) зарегистрировать его (ее) в Администрации МО в соответствии с Положением о территориальном общественном самоуправлении в МО.

После регистрации Устава ТОС в Администрации МО обеспечить государственную регистрацию в соответствии с федеральным законодательством (при образовании ТОС как юридического лица).

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

6. _____ предложил избрать _____в составе:
(домовой, уличный, квартальный комитет и т.д.)

_____
_____
_____
_____
_____

(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

Ревизионный орган ТОС избрать в составе:

_____
_____
_____
_____
_____

(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____

2._____
_____

3._____
_____

4._____
_____

5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

Дата: _____ _____ _____
(подпись) (Председатель собрания, ф.и.о.)

_____ _____
(подпись) (Секретарь собрания, ф.и.о.)

Приложение 7

ПРОТОКОЛ
конференции граждан,
проживающих

_____
(названия улиц, №№ домов, №№ подъездов)

_____

Населенный пункт «___» _____ 20__ г.

Всего жителей, проживающих на данной территории, достигших 16 лет: _____,

на конференции присутствует _____ человек.

Листы регистрации участников конференции прилагаются.

На конференции присутствуют не менее половины жителей данной территории, достигших 16 лет. В соответствии со статьей 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конференция является правомочной.

Повестка конференции:

1. Избрание председателя и секретаря конференции, утверждение повестки и регламента.

2. Принятие решения о создании территориального общественного самоуправления в границах _____

_____
(названия улиц, №№ домов, №№ подъездов)

3. Принятие проекта Устава ТОС.

4. Утверждение проекта решения Совета МО по установлению (изменению) границ образуемого ТОС.

5. Выборы лица, уполномоченного на участие в процедуре регистрации устава ТОС.

6. Выборы органов управления и контроля ТОС.

Ход конференции:

1. Председателем конференции избрать:

_____,
(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

секретарем:_____.
(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

Проголосовали:
«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

Утвердить предложенную повестку конференции, и регламент – ____мин. на выступление.

Проголосовали:
«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

2._____ предложил принять решение о создании ТОС в границах:
_____
_____
_____
_____
(названия улиц, №№ домов, №№ подъездов)

Выступили (ф.и.о., адрес)
1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

3. _____ предложил проголосовать за принятие проекта Устава Территориального общественного самоуправления

_____

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

4. _____ предложил проголосовать за принятие проекта решения Совета МО по установлению (изменению) границ ТОС.

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

5. _____
предложил избрать
_____ уполномоченным
(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

на участие в процедуре регистрации устава ТОС.

5.1. Уполномочить лицо, ответственное за регистрацию Устава ТОС (новой редакции Устава ТОС), давать согласие на корректировку принятого предложения населения по границам территориального общественного самоуправления, не затрагивающую изменений данной территории по составу мест проживания граждан.

5.2. Ответственному за регистрацию Устава ТОС (новой редакции Устава ТОС) зарегистрировать его (ее) в Администрации МО в соответствии с Положением о территориальном общественном самоуправлении в МО.

После регистрации Устава ТОС в Администрации МО обеспечить государственную регистрацию в соответствии с федеральным законодательством (при образовании ТОС как юридического лица).

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

6. _____ предложил избрать _____ в составе:
(домовой, уличный, квартальный комитет и т. д.)

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

Ревизионный орган ТОС избрать в составе:

_____
_____
_____
_____
_____
(ф.и.о., пасп. данные, адрес)

Выступили: (ф.и.о., адрес)

1._____
_____
2._____
_____
3._____
_____
4._____
_____
5._____
_____
_____

Проголосовали:

«за» – _____ человек; «против» – _____ человек; «воздержались» – _____ человек.

Решение принято.

Председатель конференции _____
(подпись)
Секретарь конференции _____
(подпись)

Приложение 8

Главе МО

Заявление
о регистрации Устава территориального
общественного самоуправления

_____
полное наименование территориального общественного самоуправления
в лице председателя
_____

для регистрации Устава территориального общественного самоуправления представляет следующие документы:

1. Копия решения Совета МО об установлении границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление.
2. Протокол предварительного собрания граждан.
3. Протокол собрания граждан.
4. Два экземпляра устава, принятого собранием граждан.

Дата: _____

_____ _____
(подпись) (Ф.И.О. председателя)

Формы документов для регистрации НКО (некоммерческих организаций) в Управлении юстиции РФ по Республике Карелия

Заявление о государственной регистрации юридического лица по форме № Р 11001

на сайте Управления юстиции РФ по Республике Карелия

Приложение 9

Договор № ___
о безвозмездном оказании услуг

_____ « » _____ 201_ г.

Местный орган общественной самодеятельности территориальное общественное самоуправление _____ в лице председателя ТОС _____, действующего на основании Устава, именуемое в дальнейшем **Заказчик**, с одной стороны, и

_____ именуемый в дальнейшем **Исполнитель**, с другой стороны, а вместе именуемые Стороны, заключили настоящий Договор о нижеследующем:

1. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА.

1.1. По настоящему договору Исполнитель принимает на себя обязательство безвозмездно оказать Заказчику следующие услуги:

№	Наименование оказываемой услуги и срок исполнения	Количество часов
1		
2		
3		
4		
5		

2. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СТОРОН.

2.1. Заказчик обязан:

2.1.1. Предоставить **Исполнителю** территорию, отвечающую требованиям, установленным действующими нормами и правилами для надлежащего исполнения обязанностей.

2.1.2. Оказывать **Исполнителю** необходимое для надлежащего исполнения **Заказчиком** своих обязанностей по настоящему Договору содействие;

2.2. Исполнитель обязан:

2.2.1. Предоставить **Заказчику** услуги, указанные в пункте 1.1 настоящего Договора, надлежащего качества, в порядке и сроки, предусмотренные настоящим Договором.

2.2.2. Не разглашать информацию, полученную им о **Заказчике,** в ходе исполнения обязанностей по настоящему Договору.

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.

3.1. Настоящий договор вступает в силу с момента его подписания и действует по _____

3.2. Договор составлен в двух экземплярах, имеющих равную юридическую силу.

3.3. Во всем, что не предусмотрено настоящим договором, Стороны руководствуются действующим законодательством.

4. РЕКВИЗИТЫ И ПОДПИСИ СТОРОН.

«Заказчик»

Местный орган общественной самодеятельности территориальное общественное самоуправление

_____

_____

л/с _____

р/с _____

Банк _____

ИНН _____

КПП _____

«Заказчик» _____

«Исполнитель»

_____ (ф.и.о.)
_____ (адрес)

дата рождения «____» _____ _____ г.

ИНН _____

Страховое св-во _____

Паспорт _____

Приложение 10

Договор подряда № ___

_____ «___» _____ 201_ г.

Местный орган общественной самодеятельности территориальное общественное самоуправление _____ в лице председателя _____, действующего на основании Устава, именуемое в дальнейшем **Заказчик,** и гражданин _____, проживающий по адресу: _____, именуемый в дальнейшем **Подрядчик,** заключили настоящий договор о нижеследующем:

1. ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА

1.1. **Заказчик** поручает, а **Подрядчик** обязуется осуществлять выполнение следующего вида работ:

№	Наименование вида работ и срок исполнения	Количество часов
1		
2		
3		

2. СТОИМОСТЬ РАБОТ И ПОРЯДОК РАСЧЕТА

2.1. За выполненные работы **Заказчик** обязуется произвести оплату за наличный расчет после составления акта выполненных работ, табеля учета рабочего времени путем перечисления на лицевой счет работника № _____ в отделении Сбербанка:

РАСЧЕТ: начислено: _____.
удержано: _____ (процент, вид налога)
_____ (процент, вид налога)

ИТОГО НА РУКИ: _____

3. СРОКИ ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ

3.1. **Подрядчик** обязуется выполнять работы в следующие сроки:
Начало работ: «___» _____ _____ г.
Окончание работ: «___» _____ _____ г.

4. ИМУЩЕСТВЕННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

4.1. **Заказчик** не несет ответственности за имущество **Подрядчика**.

4.2. Договор составлен на двух страницах, в двух экземплярах по одному для каждой из сторон и вступает в юридическую силу со дня его подписания.

5. РЕКВИЗИТЫ И ПОДПИСИ СТОРОН

«Заказчик»
Местный орган общественной самодеятельности
территориальное общественное самоуправление
_____
л/с _____
р/с _____
Банк _____
ИНН_____
КПП_____

«Заказчик» _____

«Подрядчик»
_____ (ф.и.о.)
_____ (адрес)
дата рождения «____» _____ _____ г.
ИНН _____
Страховое св-во _____
Паспорт _____
Выдан_____
_____

«Подрядчик» _____

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ И РЕЦЕНЗЕНТОВ ПОСОБИЯ

1. *Баженова Ольга Ивановна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

2. *Баринова Наталья Федоровна* – кандидат юридических наук, Заслуженный юрист Республики Карелия, заместитель начальника правового управления Администрации Главы Республики Карелия

3. *Баталин Александр Владимирович* – кандидат юридических наук, декан факультета дополнительного образования Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

4. *Воронецкий Петр Михайлович* – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Карельского филиала РАНХиГС

5. *Голенок Светлана Геннадиевна* – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Карельского филиала РАНХиГС

6. *Демин Павел Иванович* – кандидат политических наук, доцент кафедры административного, финансового и информационного права Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

7. *Демин Андрей Павлович* – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и информационного права Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

8. *Драчева Надежда Валерьевна* – старший преподаватель кафедры экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС

9. *Ермаков Александр Константинович* – заместитель начальника Управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел по Республике Карелия

10. *Игнатьева Татьяна Павловна* – заместитель Главы Республики Карелия – Руководитель Администрации Главы Республики Карелия, Заслуженный юрист Российской Федерации и Республики Карелия

11. *Ларичев Александр Алексеевич* – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала РАНХиГС

12. *Максимов Александр Александрович* – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

13. *Никульченков Кирилл Евгеньевич* – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС

14. *Оленина Татьяна Юрьевна* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Карельского филиала РАНХиГС

15. *Пархоменко Елена Алексеевна* – главный специалист отдела по взаимодействию с органами территориального общественного самоуправления и общественными объединениями г-к Анапа

16. *Петров Евгений Евгеньевич* – кандидат юридических наук, директор Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

17. *Пивненко Роман Рудольфович* – кандидат исторических наук, директор Карельского филиала РАНХиГС при Президенте РФ

18. *Полякова Наталья Анатольевна* – кандидат юридических наук, Прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства Прокуратуры Республики Карелия

19. *Попова Ольга Григорьевна* – начальник отдела по взаимодействию с органами территориального общественного самоуправления и общественными объединениями г-к Анапа

20. *Тайбаков Алексей Алексеевич* – доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Республики Карелия, Заслуженный юрист Республики Карелия

21. *Туманов Роман Викторович* – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Северного института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)

22. *Шугрина Екатерина Сергеевна* – доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Учебное издание

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Учебное пособие

Печатается по решению Ученого совета Карельского филиала РАНХиГС от 30 марта 2017 г. и Ученого совета Северного института ВГУЮ (РПА Минюста России) от 23 марта 2017 г.

Подписано в печать 11.10.2017.
Формат 60x84 $^{1}/_{16}$. Гарнитура Times.
Уч.-изд. л. 9,0. Усл. печ. л. 10,8.
Тираж 200 экз. Заказ № 456

Карельский научный центр РАН
Редакционно-издательский отдел
185003, г. Петрозаводск, пр. А. Невского, 50