Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

"Конституционное и муниципальное право", 2021, N 5

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО

САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

**А.А. ДАВЫДОВ**

Давыдов Александр Александрович, соискатель кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ).

В статье исследуются коллизии и пробелы действующего законодательства в сфере правового регулирования территориального общественного самоуправления. Автором сделан вывод о том, что законодательство, регулирующее деятельность ТОС, нуждается в совершенствовании. Сформулированы конкретные предложения по дальнейшему развитию законодательства в части регулирования организации и деятельности ТОС.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, проблемы правового регулирования ТОС, деятельность ТОС, общественное объединение, муниципальное образование.

Challenging Aspects of the Development of Territorial Public Self-Government in the Modern Russia and Solutions Thereof

A.A. Davydov

Davydov Aleksandr A., Degree-Seeking Student of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU).

The article examines the main shortcomings of the current legislation in terms of legal regulation of territorial public self-government. The author concludes that the legislation regulating the activities of TSG needs to be improved. The author formulated specific proposals for further improvement of the legislation in terms of regulating the organization and activities of TSG.

Key words: territorial public self-government, problem of legal regulation TSG, activities TSG, public association, municipal institution.

Территориальное общественное самоуправление (далее по тексту - ТОС) представляет собой сложную многоаспектную правовую конструкцию, которая объединяет в себе элементы гражданского общества и институты муниципального права. С точки зрения норм федерального законодательства ТОС представляет собой компиляцию нескольких самостоятельных форм участия населения в осуществлении муниципальной власти, определенных [гл. 5](consultantplus://offline/ref=4520CA8E47880AAD40839AB1CCD5061B5F62B26B0A7134DD4E2796C69851B2A79D33C2D39BDE9F2BA25EC5FD3BFD857B8C85E1ED0238A572X4qDG) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее по тексту - Федеральный закон N 131-ФЗ). В процессе реализации ТОС задействованы такие формы участия, как собрания, конференции граждан, старосты населенных пунктов.

В системе российского муниципального права территориальное общественное самоуправление имеет богатую историю. Как отмечает В.Б. Кидяев, "институт территориального общественного самоуправления развивается в нашей стране более двадцати лет. Однако до сих пор не решены системные проблемы, затрудняющие его развитие" <1>. Базовая проблема, на наш взгляд, заключается в отсутствии правильного понимания места территориального общественного самоуправления в системе муниципальной власти и, соответственно, отсутствии стимулов для его развития. По справедливому утверждению О.И. Баженовой, связанные со становлением территориального общественного самоуправления надежды на укрепление местного самоуправления могут быть воплощены в жизнь лишь при условии полноценного правового регулирования ТОС <2>.

--------------------------------

<1> Кидяев В.Б. О потенциале территориального общественного самоуправления // Территориальное общественное самоуправление в малых городах и сельских поселениях и его взаимодействие с органами местного самоуправления: сборник материалов общероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 9 июня 2017 г.). М.: ИТД "Перспектива", 2017. С. 9.

<2> Баженова О.И. Правовая природа ТОСов и основы правового статуса субъектов, его осуществляющих // Муниципалитет. 2016. N 3. С. 37.

В данной работе предпринята попытка акцентировать внимание на наиболее актуальных проблемных точках действующего законодательства, препятствующих успешному развитию ТОС. Кроме того, в данной статье подвергнуты критическому анализу законопроекты, внесенные Правительством РФ в июле 2020 г. на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ во исполнение поручений Президента РФ, сформированных по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 г.

**1. Первый проблемный вопрос связан с определением места ТОС в системе местного самоуправления и установлением гарантий его деятельности.**

Исходя из положений Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) N 131-ФЗ, ТОС является факультативной, то есть не обязательной, формой участия населения в осуществлении местного самоуправления. Как отмечает Е.С. Шугрина, эта форма реализуется на добровольной основе в соответствии с уставами муниципальных образований и является элементом системы местного самоуправления <3>. Это должно означать исключительную добровольность создания ТОС на основе инициативы жителей соответствующей территории. Именно поэтому должна быть исключена самоцель создания ТОС во всех муниципальных образованиях по принципу "чем больше, тем лучше". Также, в связи с этим же, выглядят неуместными критерии оценки эффективности муниципальных образований, основанные на количестве созданных ТОС.

--------------------------------

<3> Шугрина Е.С. [Территориальное общественное самоуправление](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E14976FBBEDE6A70A4CC71C5243FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606C2DAC8B4F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG) в России: институт власти или институт гражданского общества // Вестник Академии права и управления. 2017. N 1. С. 17.

Зачастую ТОС создается только в тех случаях, когда население территории испытывает серьезную потребность проявить собственные инициативы в решении вопросов местного значения, в том числе ввиду неудовлетворенности работой органов местного самоуправления.

В связи с этим представляется несвойственным правовой природе ТОС предложение Правительства РФ, сформулированное в [проекте](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E078F6CBBEDE6A40A47C2135743FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Федерального закона N 983291-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям" и предусматривающее возможность учреждения ТОС "уполномоченным органом на основании типового устава". Фактически предлагается установить два типа ТОС: ТОС, создаваемое по инициативе населения; ТОС, учреждаемое уполномоченным органом, фактически минуя волеизъявление жителей.

Не секрет, что со стороны органов местного самоуправления ТОС зачастую рассматривается как удобная территориально-управленческая формация, находящаяся под их административным влиянием. С учетом складывающейся тенденции укрупнения муниципальных образований ТОСы, хотя и лишенные властных полномочий, выступают способом реализации части управленческих функций на отдаленных местах, в том числе в населенных пунктах, в которых отсутствуют территориальные подразделения местных администраций.

При этом ТОС испытывает колоссальную зависимость от органов местного самоуправления. Во-первых, создание ТОС возможно лишь при положительном решении представительного органа, определяющего границы территории ТОС, а также местной администрации, регистрирующей устав ТОС. Во-вторых, бюджетное софинансирование ТОС является исключительно правом, но не обязанностью органов местного самоуправления.

В связи с этим видится необходимым установление дополнительных гарантий ТОС, в том числе единых требований (критериев) к принятию органами местного самоуправления соответствующих решений. Так, должна быть установлена обязательность рассмотрения обращения инициативной группы жителей об установлении границ территории ТОС и регистрации устава ТОС. Должны быть установлены сроки рассмотрения соответствующих обращений и возможность участия представителей инициативной группы жителей и при рассмотрении их обращений. Перечень оснований для отказа в удовлетворении обращений должен быть четким и не позволять расширительного толкования.

**2. Требуют совершенствования законодательные механизмы софинансирования ТОС из местных бюджетов.** Для этого формы и порядок финансирования ТОС должны быть закреплены непосредственно в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) N 131-ФЗ. В действующей редакции [ст. 27](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606C2FAD8F4F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG) данного Закона указано лишь только то, что условия и порядок выделения необходимых средств для осуществления ТОС из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Таким образом, как таковая гарантия поддержки ТОС со стороны муниципалитета отсутствует, каждое муниципальное образование самостоятельно принимает решение об установлении порядка выделения бюджетных средств.

Также следует установить возможность оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной власти субъектов Российской Федерации, внеся соответствующие изменения в Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50246C7125243FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и прописав, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе и ТОС. Субъекты Федерации должны быть наделены достаточными полномочиями для осуществления собственного правового регулирования в сфере территориального общественного самоуправления, в том числе по оказанию поддержки территориальному общественному самоуправлению. Принимаемые на сегодняшний день в этой сфере региональные законы представляют собой скорее жест доброй воли, чем обязательство органов публичной власти по развитию гражданской активности.

Отчасти данные предложения реализуются в двух законопроектах, внесенных Правительством Российской Федерации в июле 2020 г. на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ. Так, [проект](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E078F6CBBEDE6A40A47C2135743FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Федерального закона N 983291-7 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям" предусматривает наделение органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов правом оказывать поддержку территориальным общественным самоуправлениям. Предлагается также установить, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе оказывать ТОС, осуществляющим деятельность без регистрации в качестве юридического лица, поддержку за счет бюджетных ассигнований соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в формах, установленных законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

[Проект](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E078F6CBBEDE6A40A47C2135243FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Федерального закона N 984588-7 "О внесении изменений в статью 31.1 Федерального закона "О некоммерческих организациях" в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям" предполагает дополнение перечня видов деятельности, позволяющих признавать некоммерческие организации социально ориентированными, деятельностью по осуществлению ТОС. Соответственно, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления наделяются правом оказывать ТОС финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников ТОС и добровольцев (волонтеров). Кроме того, [законопроектом](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E078F6CBBEDE6A40A47C2135243FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) предусматривается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе осуществлять оказание поддержки ТОС в таких формах, как: предоставление льгот по уплате налогов и сборов, осуществление закупок у ТОС товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также предоставление льгот по уплате налогов и сборов юридическим лицам, оказывающим ТОС материальную поддержку.

Вместе с тем необходимо отметить, что рассмотрение данных законопроектов не ушло далее первого чтения и их принятие остается туманным.

В вопросе финансовой поддержки ТОС необходимо соблюдение паритета, основанного на статусе ТОС. В частности, недопустимо прямое бюджетное финансирование органов ТОС, а также включение работников органов ТОС в число выборных лиц местного самоуправления или муниципальных служащих. Подобное бюджетное финансирование встречается в отношении старост сельских населенных пунктов. Так, например, Законом Оренбургской области "Об организации местного самоуправления в Оренбургской области" установлено, что сельские старосты, назначенные в сельских населенных пунктах, отдаленных от административного центра более чем на 10 км, имеют право на компенсационные выплаты, связанные с осуществлением их деятельности, в размере 2 тыс. руб. в месяц. Компенсационные выплаты являются расходным обязательством Оренбургской области и осуществляются ежеквартально из средств областного бюджета в порядке, определяемом Правительством Оренбургской области.

Наиболее оптимальным представляется финансирование ТОС в рамках муниципальных программ, устанавливающих критерии и условия финансирования, а также в рамках грантовой поддержки.

**3. Необходимо закрепление на федеральном уровне критериев определения территориальных границ ТОС.** [Часть 3 ст. 27](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606C2FAD834F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG) Федерального закона N 131-ФЗ устанавливает, что территориальное общественное самоуправление 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. Фактически [Закон](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) предусматривает возможность построения ТОС по принципу многоуровневой соподчиненной иерархии, при котором территориально меньшие ТОС входят в состав более крупных, то есть поглощаются ими. На уровне муниципальных образований данный принцип допустим в отношении поселений и муниципальных районов, однако лишь при условии разграничения вопросов местного значения. В отношении ТОС такого разграничения не предусмотрено, соответственно, каждое ТОС должно обладать гарантиями независимости и самостоятельности.

**4. Необходимо дальнейшее законодательное совершенствование правового статуса ТОС, в том числе гармонизация гражданского законодательства и законодательства о местном самоуправлении в части государственной регистрации территориального общественного самоуправления как юридического лица.** Отнесение Гражданским [кодексом](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D4DCB165643FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) РФ ТОС к общественным организациям создает массу проблем. Именно поэтому процент ТОС, зарегистрированных в качестве юридических лиц, в общей массе подобных объединений невелик. По данным Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, в 2017 г. из общего числа ТОС в качестве юридического лица зарегистрированы только 2 200, т.е. менее 10%.

На сегодняшний день ТОС, созданное в качестве юридического лица, подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. При этом согласно Федеральному [закону](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A40A45C6125743FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) от 5 мая 2014 г. N 99-ФЗ "О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" территориальное общественное самоуправление может создаваться в организационно-правовой форме общественной организации. Согласно [письму](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50847C1115043FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Министерства юстиции РФ от 2 ноября 2015 г. N 11-126260/15 в случае государственной регистрации ТОС в качестве юридического лица с учетом особенностей, предусмотренных [ст. 27](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606C2FAD8F4F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG) Федерального закона N 131-ФЗ, применению подлежат положения Гражданского [кодекса](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D4DCB165643FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Российской Федерации и Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47CB105143FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях". В частности, наименование ТОС должно содержать указание на организационно-правовую форму - "общественная организация", а также на территориальную сферу деятельности - территорию, в пределах которой создано ТОС. В заявлении о государственной регистрации юридического лица при его создании в сведениях об учредителях, учитывая правила заполнения заявления, подлежат указанию все лица, принявшие решение о создании ТОС независимо от их количества. Учитывая, что ТОС является общественной организацией, правовая экспертиза устава территориальным органом Минюста России проводится на соответствие законодательству о некоммерческих организациях.

По мнению Н.П. Алешковой, других вариантов организационно-правовых форм для территориального общественного самоуправления, кроме общественной организации, больше не существует. Однако применение данной организационно-правовой формы по отношению к ТОС приводит к системным юридическим конфликтам <4>. Любые общественные организации основаны на членстве физических лиц и юридических лиц, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. По смыслу [ст. 27](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606C2FAD8F4F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" членами ТОС становятся все лица, проживающие на соответствующей территории и достигшие 16-летнего возраста. Необходимость оформления индивидуальных заявлений для вступления в ТОС [Законом](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) не предусмотрена.

--------------------------------

<4> Алешкова Н.П. [Некоторые проблемы правового регулирования](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E14976FBBEDE6AE0342CA1D5C1EF5CA05E7CD4DB194DD8D29C0D7606C2FAC80107DF9EB44CBA167740E0DB9F855YFq8G) организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 6.

Создание ТОС в форме общественной организации, имеющей членство, неприемлемо также потому, что отношения членства можно рассматривать как препятствия для осуществления конституционного права на местное самоуправление всеми гражданами и нарушение принципа свободы вступления в общественные объединения. "Объединение граждан на основе необходимости решения проблем населения, удовлетворения различных запросов жителей отдельной территории, а не членство - основа института ТОС" <5>.

--------------------------------

<5> Мухин М.А., Пахомова Л.А. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия // Ars Administrandi. 2015. N 2. С. 173.

Наиболее близкой к правовой природе ТОС выступает такая организационно-правовая форма юридического лица, как орган общественной самодеятельности. Согласно [статье 12](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47CB105143FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606C2DA1834F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG) Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" ими являются не имеющие членства общественные объединения, цель которых - совместное разрешение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. Исходя из этого определения очевидно, что цели создания органа общественной самодеятельности вполне соотносятся с задачами ТОС.

На практике уже возникают проблемы, связанные с отказами органов юстиции в государственной регистрации вновь создаваемых ТОС, а также во внесении изменений в уставы действующих ТОС, если в уставах содержатся нормы, предусмотренные Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) N 131-ФЗ, а не Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47CB105143FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях".

Довольно серьезной проблемой в связи с отнесением ТОС к общественным организациям является также вопрос финансирования их деятельности за счет средств местного бюджета, поскольку такая возможность в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47CB105143FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" не предусмотрена. В связи с этим явно назрела необходимость совершенствования федерального законодательства по данному вопросу.

Разделяет позицию о наличии проблемной ситуации в отношении ТОС - юридических лиц также и Комитет Государственной Думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Нормы, внесенные в Гражданский [кодекс](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D4DCB165643FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Российской Федерации в 2014 г., отнесли ТОС к общественным организациям. А в них, как известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит правовой природе ТОС, в котором такого членства нет и быть не может, как не может его быть в любом территориальном местном сообществе. Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно отмечалось, что поиск возможных путей разрешения этой проблемы должен быть в русле политико-правовой природы ТОС. Существующее положение дел может привести к ситуации, при которой ТОС с юридическим лицом в России не будет, а нет юридического лица, нет полноценного хозяйственного взаимодействия с местной властью, нет и собственной хозяйственной деятельности, направленной на решение уставных задач. Процесс исправления данной ошибки запущен. По итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 г., Правительству Российской Федерации поручено представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих, среди прочего, установление особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации и предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций - исполнителей общественно полезных услуг <6>.

--------------------------------

<6> URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55571.

Во исполнение данного поручения Правительством Российской Федерации разработан и 4 июля 2020 г. внесен на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ [проект](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E078F6CBBEDE6A70343CB155343FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Федерального закона N 983322-7 "О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации" <7>. [Законопроектом](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E078F6CBBEDE6A70343CB155343FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) предлагается определить, что действующее в качестве юридического лица территориальное общественное самоуправление является некоммерческой корпоративной организацией. Вместе с тем профильный Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления вполне обоснованно дал отрицательное заключение данной инициативе <8>. В заключении комитета подчеркивается, что представляется не вполне удачным определение территориального общественного самоуправления в качестве некоммерческой корпоративной организации, предполагающей наличие индивидуального членства участников (учредителей). Такой подход противоречит логике законодательства о местном самоуправлении и концептуальному пониманию территориального общественного самоуправления в качестве общественно-публичного института и формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Кроме этого, если говорится о том, что некоммерческая организация создается в организационно-правовой форме территориальных общественных самоуправлений, должно быть четко прописано, что это некоммерческая организация, не имеющая членства. В соответствии с Гражданским [кодексом](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D4DCB165643FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) Российской Федерации такими некоммерческими организациями являются унитарные юридические лица. Пока, однако, по тем формулировкам, которые использованы в данном [законопроекте](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E078F6CBBEDE6A70343CB155343FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G), получается обратное. В [статье 65.1](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D4DCB165643FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6636F24AFDF1568E8B349C2B678741111BBFAY5q6G) ГК РФ даются определения корпоративных и унитарных юридических лиц. Юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии с [п. 1 ст. 65.3](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D4DCB165643FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6636A2FAFDF1568E8B349C2B678741111BBFAY5q6G) ГК РФ, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), нотариальные палаты, товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, то есть все, где предполагается наличие индивидуального членства и которые по своей природе это предполагают. Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании. Таким образом, корпоративные юридические лица (корпорации) предусматривают членство. В отличие от них в унитарных юридических лицах членства нет. Учитывая изложенное, ТОСы должны быть отнесены не к корпоративным юридическим лицам (корпорациям), а к унитарным юридическим лицам.

--------------------------------

<7> URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/983322-7.

<8> Решение Комитета ГД ФС РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 10 ноября 2020 г. N 147/05. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/983322-7.

В вопросе о поиске оптимальных организационно-правовых форм ТОС О.И. Баженовой предложено применить дифференцированный подход в зависимости от субъекта ТОС. Общественная организация должна рассматриваться как родовая категория, которая позволяет выделять общины, создаваемые путем институционализации территориально-организованного коллектива, и органы общественной самодеятельности, создаваемые путем институционализации органа (актива) территориально-организованного коллектива <9>.

--------------------------------

<9> Баженова О.И. Правовая природа ТОСов и основы правового статуса субъектов, его осуществляющих // Там же. С. 37.

Считаем, что на сегодняшний день ТОС не укладывается ни в одну из существующих организационно-правовых форм некоммерческих организаций и требует выделения в самостоятельную форму.

**5. Вслед за уточнением правового статуса ТОС должны быть расширены границы компетенции территориального общественного самоуправления, не связывая ее исключительно с вопросами местного значения.** Представляется целесообразным предоставить ТОС право реализовывать собственные инициативы не только по вопросам местного значения, но и по вопросам, отнесенным к правам органов местного самоуправления, определенным [ст. 14.1](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD3626526F0DA0079B0BE40D5A9786B0D13B9YFq9G), [15.1](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606D2CA5884F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG), [16.1](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E1B9C71BBEDE6A50D47C3165E43FFC25CEBCF4ABECBCA8A60CCD6606D2EAD884F78ECFA1CC6A8706B0E12A5FA57FBY0qCG) Федерального закона N 131-ФЗ, а также в отношении переданных на муниципальный уровень государственных полномочий. Более того, территориальное общественное самоуправление, исходя из его особого статуса, целесообразно отнести к самостоятельным субъектам общественного контроля и наделить соответствующими полномочиями.

**6. Представляется целесообразным в строго определенных случаях объединение в рамках единой правовой конструкции различных форм гражданской активности**, например, таких как территориальное общественное самоуправление, созданное в границах многоквартирного дома (группы многоквартирных домов), и товарищество собственников жилья, а также территориальное общественное самоуправление и общины коренных и малочисленных народов. На сегодняшний день происходит искусственное разделение ТОС и ТСЖ, созданных в границах многоквартирного дома. При этом и ТОС, и ТСЖ решают сходные задачи, связанные с повышением комфортности проживания. Даже если единая правовая конструкция не будет создана, то как минимум необходимо определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

Для полноценного функционирования ТОС необходимо активное участие населения. Данная цель может быть достигнута только путем принятия комплексных мер по повышению правовой культуры населения и формированию активной жизненной позиции, основанной на знании своих прав и обязанностей. В связи с этим В.А. Щепачевым отмечается, что назрела необходимость принятия Федерального закона "О правовой культуре в Российской Федерации" и государственной программы по повышению правовой грамотности населения РФ для преодоления безразличия населения к вопросу участия в территориальном общественном самоуправлении и вовлечения граждан в его деятельность.

Реализация всех вышеизложенных предложений по совершенствованию законодательства в сфере регулирования территориального общественного самоуправления и повышению правовой грамотности населения будет способствовать дальнейшему развитию территориального общественного самоуправления в Российской Федерации.

Литература

1. Авакьян С.А. [Муниципальное право России](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E149064BBEDE6A70C43C71C5C1EF5CA05E7CD4DB194CF8D71CCD769722CA595462CBFYBqFG) / С.А. Авакьян [и др.]; ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва: Проспект, 2009. 544 с.

2. Алешкова Н.П. [Некоторые проблемы правового регулирования](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E14976FBBEDE6AE0342CA1D5C1EF5CA05E7CD4DB194CF8D71CCD769722CA595462CBFYBqFG) организации территориального общественного самоуправления в городах / Н.П. Алешкова // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 6 (55). С. 95 - 99.

3. Баженова О.И. Правовая природа территориального общественного самоуправления и правовой статус субъектов, его осуществляющих / О.И. Баженова // Муниципалитет. 2016. N 3. С. 37.

4. Кидяев В.Б. О потенциале территориального общественного самоуправления / В.Б. Кидяев // Территориальное общественное самоуправление в малых городах и сельских поселениях и его взаимодействие с органами местного самоуправления: материалы общероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 9 июня 2017 г.). Москва: Перспектива, 2017. С. 9 - 14.

5. Мадьярова А.В. [Территориальное общественное самоуправление](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E14976FBBEDE6A70A46C1115243FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) в Российской Федерации: некоторые проблемы организации и деятельности / А.В. Мадьярова // СПС "КонсультантПлюс", 2017.

6. Мухин М.А. Территориальное общественное самоуправление: институциональные и правовые противоречия / М.А. Мухин, Л.А. Пахомова // Ars Administrandi. 2015. N 2. С. 168 - 180.

7. Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации / Н.Л. Пешин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2011. 462 с.

8. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления / под общей редакцией В.Б. Кидяева. Москва: Издание Государственной Думы, 2015. 304 с.

9. Раздьяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление как форма непосредственной демократии в местном самоуправлении / Е.В. Раздьяконова // Юридическая наука и практика. 2009. Т. 5. N 2. С. 65 - 68.

10. Чеботарев Г.Н. [Территориальное общественное самоуправление](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E14976FBBEDE6A10F41C4125C1EF5CA05E7CD4DB194CF8D71CCD769722CA595462CBFYBqFG) в системе местного самоуправления / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 11. С. 72 - 77.

11. Шугрина Е.С. [Территориальное общественное самоуправление](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E14976FBBEDE6A70A4CC71C5243FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) в России: институт власти или институт гражданского общества / Е.С. Шугрина // Вестник Академии права и управления. 2017. N 1. С. 12 - 22.

12. Щепачев В.А. [Проблемы правового регулирования](consultantplus://offline/ref=5D78CE2E19FFD0B0E70E14976FBBEDE6A70B40C5155643FFC25CEBCF4ABECBCA986094DA606533A58A5A2EBDBCY4q8G) территориального общественного самоуправления / В.А. Щепачев // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 6. С. 26 - 31.

Подписано в печать

20.05.2021