

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ САМОУПРАВЛЕНИЙ

Худолей Константин Михайлович

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь),
e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

Худолей Дмитрий Михайлович

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь),
e-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

Исследуется организационно-правовая форма территориальных общественных самоуправлений, предусмотренная в современном гражданском законодательстве. Учитывая природу территориального общественного самоуправления как самоорганизации граждан по месту жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, авторы приходят к выводу, что территориальные общественные самоуправления невозможно отнести к числу общественных организаций, а также к иным видам некоммерческих организаций (например, автономным учреждениям или некоммерческим партнерствам, казачьим обществам и общинам коренных малочисленных народов Российской Федерации). Следовательно, положения гражданского законодательства, которые называют территориальные общественные самоуправления общественными организациями, препятствуют нормальной и эффективной работе указанных юридических лиц. По мнению авторов, необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 50 ГК РФ и исключить территориальные общественные самоуправления из числа общественных организаций, предусмотрев для них отдельную категорию организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, организационно-правовая форма, местное самоуправление, юридическое лицо, общественное объединение, орган общественной самодеятельности

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENTS

Hudoley Konstantin

Perm State National Research University (Perm),
e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

Hudoley Dmitry

Perm State National Research University (Perm),
e-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

The organizational and legal form of territorial public self-governments provided in the existing civil legislation is investigated. Considering the nature of territorial public self-government as self-organization of citizens in a residence for independent and under the responsibility implementation of their own initiatives on local value, the authors come to a conclusion that territorial public

self-governments cannot be noted as public organizations, and also as other types of non-profit organizations (for example, autonomous institution or non-profit partnerships, the Cossack societies and communities of indigenous ethnic groups of the Russian Federation). Therefore, provisions of the civil legislation, under which territorial public self-governments could be classified as public organizations, interfere with normal and effective work of these entities. According to the author's opinion, it is necessary to make changes in art. 50 of the Russian Civil Code and exclude territorial public self-governments from among public organizations, having provided for them a separate category of organizational and legal forms of non-profit organizations.

Key words: territorial public self-government, organizational and legal form, local government, entity, public association, body of public initiative

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) как форма самоорганизации граждан по месту жительства известна законодательству только некоторых бывших советских республик. В странах дальнего зарубежья некоторым аналогом ТОС выступают некоммерческие организации, созданные в рамках жилищного движения. Так, в Швеции Шведский союз квартиросъемщиков объединяет более 3500 локальных комитетов, созданных в домах, кварталах, микрорайонах. В Великобритании существует более 2000 ассоциаций квартиросъемщиков и жителей. В США достаточно давно действует Жилищное движение, объединяющее различные некоммерческие организации, созданные гражданами для совместного решения вопросов, возникающих по месту их жительства (например, соседские советы, которые могут наделяться полномочиями по контролю за муниципальными службами или в сфере землепользования)¹. В Ирландии местные политические комитеты занимаются разработкой предложений по определенным направлениям муниципальной деятельности².

В России согласно ч. 5 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ³ (далее – ФЗ № 131) территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в органах юстиции в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Эти положения ФЗ № 131 имеют качественное отличие от ранее действовавшего законодательства, предусматривавшего, что статусом юридического лица могут наделяться только органы ТОС⁴. Вместе с тем изменение позиции законодателя по данному вопросу не влечет автоматической утраты гражданской правосубъектности органами ТОС, поскольку исходя из принципа стабильности гражданского оборота эти юридические лица могут сохранять свой статус до тех пор, пока уполномоченные государственные органы не примут соответствующего специального ре-

¹ Капустян Л. М., Лякишева В. Г. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении // Известия Алтайского гос. ун-та. 2014. № 2. Т. 2. С. 318.

² Черкасов А. И. Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Рос. юрид. журн. 2013. № 1. С. 97.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Статья 27 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506); ст. 8 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010); ст. 6 Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267).

шения. Поэтому сейчас на практике статусом юридического лица нередко обладает и территориальное общественное самоуправление в целом, и его орган.

Представляется важным отметить, что в странах, ранее входивших в СССР, статусом юридического лица могут наделяться именно органы ТОС.

Например, в соответствии со ст. 84 Конституции Туркменистана от 26 сентября 2008 г.¹ систему местного самоуправления образуют Генгаши и органы территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления как общественные объединения подлежат регистрации в Министерстве адalat (юстиции) в организационно-правовой форме органов общественной самодеятельности².

Согласно ст. 117 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. (ред. от 17 ноября 2004 г.) местное самоуправление может осуществляться гражданами через органы территориального общественного самоуправления³. Орган ТОС может быть коллегиальным либо единоличным. Коллегиальный орган может создаваться без образования юридического лица либо в виде юридического лица. Коллегиальный орган ТОС, созданный в виде юридического лица, является некоммерческой организацией⁴.

В ст. 140 Конституции Украины от 28 июня 1996 г.⁵ (ред. от 15 марта 2016 г.) устанавливается, что сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества. Легализация органа самоорганизации населения (домового, уличного, квартального и иного) обязательна и осуществляется путем его регистрации или сообщения об учреждении. При регистрации орган самоорганизации населения приобретает статус юридического лица. Регистрация органа самоорганизации населения осуществляется исполнительным комитетом соответствующего местного совета⁶.

В Кыргызстане различные формы территориального общественного самоуправления (советы, комитеты, жамааты) приобретают свой статус с момента их учетной регистрации в местном кенеше. Территориальное общественное самоуправление также вправе приобретать статус юридического лица в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики⁷.

В связи с предоставлением ФЗ № 131 статуса юридических лиц ТОС в целом, а не его органам, в юридической литературе высказан ряд возражений. Например, Н. А. Антонова отмечает, что территориальное общественное самоуправление как самоорганизация граждан – это деятельность населения по месту их жительства, но не организация, которая обладает обособленным имуществом, может от своего име-

¹ URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwxz.regnom=2374&page=1.

² Статья 16 Закона Туркменистана от 3 мая 2014 г. «Об общественных объединениях» (URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=67138#A000000096).

³ URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3037.

⁴ Часть 2 ст. 1, ст. 27 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном самоуправлении в Республике Беларусь» (ред. от 4 января 2016 г.) (URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwxz.regnom=1990&page=1).

⁵ Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.

⁶ Статья 13 Закона Украины от 11 июля 2001 г. № 2625-III «О самоорганизации населения» (ред. от 20 ноября 2012 г.) (Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 48. Ст. 254).

⁷ Статья 55 Закона Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. № 101 «О местном самоуправлении в Кыргызской Республике» (ред. от 18 февраля 2014 г.) (URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=45734).

ни приобретать гражданские права и нести обязанности, открывать расчетный счет в банке, выступать в качестве истца и ответчика в суде¹. Еще одним из недостатков правовой регламентации статуса ТОС называют отсутствие предписаний о степени обязательности решений собраний и конференций, а также органов территориального общественного самоуправления для населения². Если рассматривать ТОС как юридическое лицо, то решения органов ТОС должны быть обязательны для всех его участников. Однако решения, принятые на указанных формах территориального общественного самоуправления, не носят юридически обязательного характера для всех граждан, проживающих на той территории, на которой создан ТОС.

Территориальное общественное самоуправление, зарегистрированное в установленном порядке как юридическое лицо, обладает бóльшим объемом правоспособности, чем ТОС, не зарегистрированное в таком качестве, поскольку вправе заниматься хозяйственной деятельностью от своего имени.

Например, в Перми ТОС, зарегистрированное в качестве юридического лица, вправе:

- 1) создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах;
- 2) выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры с использованием собственных финансовых ресурсов;
- 3) кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ;
- 4) участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе;
- 5) организовывать иную экономическую деятельность, не запрещенную законодательством, с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения;
- 6) определять в соответствии со своим уставом штаты, порядок назначения и оплаты труда работников создаваемых организаций³.

Однако на практике процент ТОС, зарегистрированных как юридические лица, в общей массе подобных объединений невелик. Как отмечает В. Холопов, это происходит вследствие значительных денежных издержек, сопровождающих процедуру регистрации и поддержания текущей хозяйственной деятельности юридического лица, а также нецелесообразности образования юридического лица на таких небольших территориях осуществления ТОС, как подъезд многоквартирного жилого дома и многоквартирный жилой дом⁴. По данным Министерства юстиции РФ, на январь 2016 г. в качестве юридических лиц было зарегистрировано всего 2117 ТОС

¹ Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 38.

² Нудненко Л. А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 33.

³ Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми: решение Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 26 (ред. от 18 декабря 2012 г.) // Офиц. бюл. органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 2008. № 9.

⁴ Холопов В. Практика реализации форм непосредственной демократии в Рязани (на примере ТОС) // Глава местной администрации. 2012. № 5. С. 27.

в 56 субъектах РФ (из них 1291 в Волгоградской области, 126 в Самарской области и 103 в Пермском крае), а без образования юридического лица в России действует свыше 25 000 ТОС (например, 7511 в Кемеровской области, 4181 в Краснодарском крае, 2991 в Тверской области, 2169 в Рязанской области и 1548 в Республике Марий Эл)¹.

Федеральный закон № 131, однозначно определяя правовую природу территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации, никоим образом не уточнил конкретную организационно-правовую форму ТОС. В большинстве случаев регистрация уставов ТОС (ранее – органов ТОС) производилась в порядке, предусмотренном для общественных объединений. Однако судебной практике известны случаи отказа в государственной регистрации ТОС, созданных в организационно-правовой форме различных общественных объединений. Например, 25 октября 2002 г. налоговый орган принял решение об отказе в государственной регистрации изменений в учредительные документы Совета территориального общественного самоуправления «15 микрорайон» Кировского района Самары в связи с тем, что Совет ТОС является общественной организацией и подлежит регистрации в органах юстиции. Отказ в регистрации был обжалован в арбитражном суде, который подтвердил его незаконность, указав, что Совет ТОС выступает одним из представительных органов местного самоуправления (первичным, локальным), а не общественной организацией, поэтому и его регистрация не может осуществляться в соответствии с ФЗ «Об общественных объединениях»². В постановлении ФАС Поволжского округа от 13 августа 2002 г. № А55-1407/02-22³ отмечается, что нижестоящие суды обоснованно не приняли доводы истца об организационной форме Совета территориального общественного самоуправления «7 микрорайон» Самары как общественной организации, поскольку в ФЗ «Об общественных объединениях» дан исчерпывающий перечень организационно-правовых форм общественных объединений, к числу которых органы ТОС отнести невозможно. Неудивительно, что в ряде случаев регистрирующие органы отказывались считать ТОС (его органы) общественными объединениями в силу того, что ТОС может наделяться органами местного самоуправления отдельными полномочиями по осуществлению хозяйственной деятельности за счет бюджетных средств. С этой точки зрения ТОС по своей природе мало чем отличается от органов местного самоуправления, которые подлежат регистрации в налоговых органах в организационно-правовой форме муниципальных казенных учреждений.

Можно сделать вывод, что вплоть до недавнего времени ТОС выбирали самые разнообразные организационно-правовые формы некоммерческих организаций: орган общественной самодеятельности, автономная некоммерческая организация, община коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачье общество, некоммерческое партнерство или некоммерческая организация без какой-либо конкретизации⁴.

Как нам представляется, природе территориальных общественных самоуправлений в полной мере не соответствуют организационно-правовые формы некоммерческих организаций. Например, создание ТОС в форме учреждения недопустимо

¹ Спенсер С. Б. Условия для территориального общественного самоуправления в российских регионах // URL: http://grans.hse.>n-05_3_spenser.

² Постановление арбитражного суда Самарской области от 11 марта 2003 г. по делу № А55-17687/02-8 (документ официально не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Шугрина Е. С. Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией территориального общественного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 23.

в силу субсидиарной ответственности собственника имущества – учредителя данной организации, который является собственником имущества, переданного организации на праве оперативного управления. Учреждение ТОС в форме некоммерческого партнерства, казачьего общества и товарищества собственников жилья невозможно в связи с наличием членства в подобных организациях, а автономной некоммерческой организации и иных видов некоммерческих организаций – по уставным целям деятельности. Также нельзя создавать территориальные общественные самоуправления в форме общин коренных малочисленных народов, поскольку последние – формы самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, имеют членство (коллективное или индивидуальное) и могут представлять собой объединения граждан не только по соседско-территориальному, но и по кровнородственному признаку, а для ТОС это нехарактерно. Поэтому даже в районах компактного и дисперсного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации создание общин коренных малочисленных народов вместо ТОС не может выступить адекватной заменой последних. В силу указанных причин Конституционный суд Республики Саха (Якутия), рассматривая дело о толковании отдельных положений Конституции Республики Саха (Якутия) о национальных административно-территориальных образованиях, указал, что коренные малочисленные народы, компактно проживающие в кочевых общинах, могут реализовать право на самоуправление в составе муниципального образования, входя в него, как и остальные жители административно-территориальной единицы (наслег, село), путем выбора территориального общественного самоуправления по волеизъявлению населения кочевой общины¹.

С 1 сентября 2014 г. вступили в силу изменения в гражданское законодательство, согласно которым юридические лица могут создаваться только в организационно-правовых формах, установленных гл. 4 Гражданского кодекса РФ. При этом п. 3 ч. 2 ст. 50 ГК РФ императивно закрепил, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме общественных организаций, к числу которых также относятся органы общественной самодеятельности и территориальные общественные самоуправления. Помимо сказанного, гражданское законодательство (ГК РФ и ФЗ «О некоммерческих организациях»²) не предусматривает отличий правового регулирования статуса общественных организаций и общественных объединений, хотя по закону об общественных объединениях они отличаются как род и вид.

Необходимо отметить, что ФЗ «Об общественных объединениях»³ устанавливает, что особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений, а также дополнительные права таких организаций могут регулироваться специальными законами (ст. 4, 27). Однако эти правовые нормы, как нам представляется, не могут в полной мере обосновать регулирование ФЗ № 131 специального статуса ТОС как особой разновидности общественных объединений, поскольку указанный закон прямо не относит

¹ Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 16 мая 2005 г. № 5-П по делу о толковании статьи 43 Конституции Республики Саха (Якутия) // Якутия. 2005. 23 мая.

² О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // Там же. 1995. № 21. Ст. 1930.

территориальное общественное самоуправление к числу последних, упоминая только о его организационно-правовой форме в качестве некоммерческой организации.

Как отмечает Н. П. Алешкова, многие нормы ФЗ № 131, Гражданского кодекса РФ, ФЗ «Об общественных объединениях», ФЗ «О некоммерческих организациях» являются не просто конкурирующими, а взаимоисключающими¹. В частности, это выражается в том, что согласно ст. 27 ФЗ № 131 отношения по территориальному общественному самоуправлению осуществляются посредством собраний или конференций гражданами, достигшими 16 лет; в то время как ФЗ «Об общественных объединениях» устанавливает, что членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет. Исключение сделано для молодежных общественных объединений (с 14 лет) и для детских (с 8 лет), но территориальное общественное самоуправление к ним вряд ли может быть отнесено. Данные положения согласуются с общими нормами ч. 2 ст. 26 ГК РФ, не предусматривающими возможность для лиц, достигших возраста 16 лет, быть членами иных организаций, помимо кооперативов. Создание ТОС в форме общественной организации, имеющей членство, неприемлемо также потому, что отношения членства можно рассматривать как препятствия осуществлению конституционного права на местное самоуправление всеми гражданами и нарушение принципа свободы вступления в общественные объединения².

Согласно ч. 3 ст. 3 ФЗ «Об общественных объединениях» граждане имеют право создавать общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления. В то же время ч. 5 ст. 27 ФЗ № 131 предусматривает, что ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления, т. е. с предварительного разрешения публичных органов власти. Причем порядок регистрации ТОС вряд ли можно отнести к числу уведомительных. Такой вывод обусловлен правилом, согласно которому является обоснованным отказ в регистрации ТОС в случае, если порядок регистрации ТОС не предусмотрен в уставе муниципального образования, а нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления, который должен устанавливать подобную процедуру, в муниципальном образовании не принят. Помимо сказанного, ФЗ № 131 в ст. 27 императивно перечисляет вопросы, которые должны регулироваться уставами территориальных общественных самоуправлений, хотя ст. 20 ФЗ «Об общественных объединениях» подобных положений не содержит.

Отличие между общественными объединениями и ТОС можно обнаружить и в разных пространственных ареалах их деятельности. Согласно ч. 5 ст. 14 ФЗ «Об общественных объединениях» местное общественное объединение осуществляет деятельность в пределах территории органа местного самоуправления. В свою очередь в ч. 1, 3 ст. 27 ФЗ № 131 закрепляется, что границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения и меньше территории муниципального образования, т. е. территориальной сферы действия соответствующего органа местного самоуправления. При этом не допускаются создание и деятельность нескольких ТОС в пределах одних и тех же границ или если их границы пересекаются (ч. 2 ст. 8 Положения о территори-

¹ Алешкова Н. П. Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 6. С. 96.

² Часть 2 ст. 30, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ.

альном общественном самоуправлении в городе Перми). Аналогичные ограничения незнакомы законодательству об общественных объединениях.

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

Гражданское законодательство относит к высшим руководящим органам общественной организации съезд (конференцию) или общее собрание, а к постоянно действующим руководящим органам – выборный коллегиальный орган (ст. 123⁷ ГК РФ, ст. 8 ФЗ «Об общественных объединениях»). Однако ФЗ № 131 собрания и конференции граждан рассматривает как формы территориального общественного самоуправления, а не как его органы управления. Аналогично решается вопрос и в большинстве муниципальных правовых актов, регламентирующих деятельность территориального общественного самоуправления, за некоторым исключением (например, Барнаул и Челябинск). При этом собрания и конференции граждан как самостоятельные формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении могут проводиться на территории ТОС и по вопросам, не связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления. Кроме того, очень часто в системе ТОС выделяются выборные лица, статус которых неизвестен законодательству об общественных объединениях. Например, в Перми в систему территориального общественного самоуправления входят старшие по дому, подъезду многоквартирного дома и иные выборные лица. В сельских населенных пунктах к числу выборных лиц ТОС нередко относят сельских старост.

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

Определенное отличие общественных объединений от ТОС, зарегистрированных в качестве юридических лиц, имеется в экономических основах их деятельности, в частности в вопросах финансовой поддержки из государственного или местного бюджета. Например, в Перми поддержка ТОС из местного бюджета осуществляется в форме субсидий (в 2014 г. их размер составил 25,6 млн руб.), а также целевого финансирования в рамках муниципальной программы «Общественное участие» на 2014–2016 гг. (общий объем финансирования этой программы – 150 млн руб. за три года). В Архангельской области предусмотрена финансовая (в форме субсидий из областного бюджета), информационная, организационная, консультационная, методи-

ческая и иные формы государственной поддержки деятельности ТОС¹. Причем первоначально планировалось, что объем финансовой поддержки ТОС за счет средств регионального бюджета в Архангельской области в будущем не может быть уменьшен по сравнению с базовыми показателями 2013 г. (но действие соответствующей нормы областного закона последовательно приостанавливали вплоть до 2017 г.).

Особая форма поддержки ТОС – конкурсы социально значимых проектов (проводятся в 28 городах, в том числе в Перми, где конкурсный фонд в 2014 г. составил 28 млн руб.), конкурсы «Лучший ТОС» (в 24 городах), целевое финансирование общественно полезных программ (в 10 городах).

Следует отметить, что ст. 17 ФЗ «Об общественных объединениях», перечисляя формы государственной поддержки общественных объединений, называет только целевое финансирование общественно полезных программ по их заявкам (государственные гранты), а также заключение различных договоров, в том числе на выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. В то же время согласно ч. 8 ст. 27 ФЗ № 131 органы ТОС могут осуществлять отдельные виды хозяйственной деятельности за счет средств граждан и на основании договора на передачу полномочий органов местного самоуправления органам ТОС с использованием средств местного бюджета (применяется в практике восьми городов). В силу того что органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность за счет средств местного бюджета, закономерно выглядит и тот факт, что зарплата сотрудникам органов ТОС также обычно выплачивается за счет муниципальной казны, а в Абакане контракт с руководителями органов ТОС заключает глава города, на них самих распространяются гарантии и компенсации, установленные для муниципальных служащих, в том числе в части оплачиваемого основного и дополнительного ежегодного отпуска².

Учитывая все сказанное, следует констатировать, что избранная законодателем организационно-правовая форма ТОС как общественной организации вряд ли в полной мере отражает сложную природу территориального общественного самоуправления. По мнению многих авторов, оптимальной организационно-правовой формой ТОС следовало бы назвать орган общественной самодеятельности исходя из положений ст. 12 ФЗ «Об общественных объединениях», согласно которым данное объединение строит работу на основе самоуправления для совместного решения социальных проблем граждан, в том числе по месту жительства³. Однако отличие ТОС от других органов общественной самодеятельности выражается в том, что территориальное общественное самоуправление осуществляется гражданами исключительно по территориальному принципу. А органы общественной самодеятельности, как следует из ст. 12 ФЗ «Об общественных объединениях», могут создаваться гражданами не только по месту жительства, но и по месту работы или учебы.

¹ Статья 4 Закона Архангельской области от 22 февраля 2013 г. № 613-37-ОЗ «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области» (ред. от 2 июля 2013 г., с изм. от 18 декабря 2015 г.) (Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2013. № 37).

² Пункт 5.6 решения Абаканского городского Совета депутатов от 1 февраля 2007 г. № 341 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Абакане» (ред. от 18 марта 2014 г.) (Абакан. 2007. № 7).

³ Ручин М. В., Худякова И. В. Организационно-правовая форма территориального общественного самоуправления как субъекта муниципальных и гражданских правоотношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8. С. 25.

Проживание на определенной территории муниципального образования – обязательное условие участия граждан в таких формах ТОС, как собрания и конференции. По иным основаниям участие граждан в указанных формах ТОС не допускается. Руководствуясь этими правовыми позициями, Уставный Суд Свердловской области признал п. 5 ст. 5 Положения «О собраниях (сходах), конференциях граждан в сельсоветах, рабочих поселках, расположенных на территории Алапаевского района», предусматривающий возможность избрания представителей граждан на конференцию на собраниях по месту работы, т. е. на собраниях трудового коллектива или части его, нарушающим территориальный принцип организации общественного самоуправления и противоречащим Уставу Свердловской области¹.

Кроме того, как справедливо отмечает В. И. Васильев, ТОС учреждаются большинством граждан, проживающих на данной территории поселения, а органы общественной самодеятельности могут создаваться и меньшинством населения по решению учредителей – не менее трех физических лиц. Деятельность ТОС ограничивается исключительно вопросами местного значения, а органы общественной самодеятельности могут заниматься другими вопросами². Кроме того, органам общественной самодеятельности присущи и иные рассмотренные выше признаки общественных объединений, которым территориальные общественные самоуправления не соответствуют.

Таким образом, в силу неоднозначности последних новелл федерального законодательного регулирования, по нашему мнению, необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 50 ГК РФ и исключить территориальные общественные самоуправления из числа общественных организаций, предусмотрев для них особую категорию организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Тем более что федеральный законодатель так уже поступил в 2015 г. в отношении общественных движений, которые тоже первоначально (с 1 сентября 2014 г.) им были необоснованно отнесены к числу общественных организаций, а впоследствии выделены в отдельную организационно-правовую форму некоммерческих организаций. Для уточнения порядка создания, реорганизации и ликвидации ТОС, конкретизации финансово-экономических основ деятельности территориальных общественных самоуправлений также представляется нужным принять отдельный федеральный закон.

Библиография

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

Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

Васильев В. И. Муниципальное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

Капустян Л. М., Лякишева В. Г. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении // Известия Алтайского гос. ун-та. 2014. № 2. Т. 2.

¹ Постановление Уставного Суда Свердловской области от 12 марта 2002 г. по делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области отдельных положений пункта 3 статьи 14 и пункта 3 статьи 15 Областного закона от 7 декабря 1999 года № 39-ОЗ «О собраниях (сходах), конференциях граждан в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» (в редакции ОЗ от 22.01.2001 № 4-ОЗ), пункта 3 статьи 1, пункта 5 статьи 5 и пункта 3 статьи 9 Положения «О собраниях (сходах), конференциях граждан в сельсоветах, рабочих поселках, расположенных на территории Алапаевского района», утвержденного решением Алапаевской районной Думы от 21 апреля 2000 года № 53 (ред. от 21 марта 2002 г.) // Собр. законодательства Свердловской области. 2002. № 3.

² *Васильев В. И.* Муниципальное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 115.

Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. (ред. от 17 ноября 2004 г.) // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3037.

Конституция Туркменистана от 26 сентября 2008 г. // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=2374&page=1.

Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (ред. от 15 марта 2016 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.

Нудненко Л. А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3.

О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области: Закон Архангельской области от 22 февраля 2013 г. № 613-37-ОЗ (ред. от 2 июля 2013 г., с изм. от 18 декабря 2015 г.) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2013. № 37.

О местном самоуправлении в Кыргызской Республике: Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. № 101 (ред. от 18 февраля 2014 г.) // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=45734.

О местном самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-3 (ред. от 4 января 2016 г.) // URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwxz.regnom=1990&page=1.

О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

О самоорганизации населения: Закон Украины от 11 июля 2001 г. № 2625-III (ред. от 20 ноября 2012 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 48. Ст. 254.

Об общественных объединениях: Закон Туркменистана от 3 мая 2014 г. // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=67138№A000000096.

Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Перми: решение Пермской городской Думы от 29 января 2008 г. № 26 (ред. от 18 декабря 2012 г.) // Офф. бюл. органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 2008. № 9.

Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Абакане: решение Абаканского городского Совета депутатов от 1 февраля 2007 г. № 341 (ред. от 18 марта 2014 г.) // Абакан. 2007. № 7.

Постановление арбитражного суда Самарской области от 11 марта 2003 г. по делу № А55-17687/02-8 (документ официально не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 16 мая 2005 г. № 5-П по делу о толковании статьи 43 Конституции Республики Саха (Якутия) // Якутия. 2005. 23 мая.

Постановление Уставного Суда Свердловской области от 12 марта 2002 г. по делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области отдельных положений пункта 3 статьи 14 и пункта 3 статьи 15 Областного закона от 7 декабря 1999 года № 39-ОЗ «О собраниях (сходах), конференциях граждан в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» (в редакции ОЗ от 22.01.2001 № 4-ОЗ), пункта 3 статьи 1, пункта 5 статьи 5 и пункта 3 статьи 9 Положения «О собраниях (сходах), конференциях граждан в сельсоветах, рабочих поселках, рас-

положенных на территории Алапаевского района», утвержденного решением Алапаевской районной Думы от 21 апреля 2000 года № 53 (ред. от 21 марта 2002 г.) // Собр. законодательства Свердловской области. 2002. № 3.

Постановление ФАС Поволжского округа от 13 августа 2002 г. № А55-1407/02-22 (документ официально не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

Ручин М. В., Худякова И. В. Организационно-правовая форма территориального общественного самоуправления как субъекта муниципальных и гражданских правоотношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8.

Спенсер С. Б. Условия для территориального общественного самоуправления в российских регионах // URL: http://grans.hse.ru/n-05_3_spenser.

Холопов В. Практика реализации форм непосредственной демократии в Рязани (на примере ТОС) // Глава местной администрации. 2012. № 5.

Черкасов А. И. Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Рос. юрид. журн. 2013. № 1.

Шугрина Е. С. Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией территориального общественного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1.

Bibliography

Aleshkova N. P. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya organizatsii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v gorodax // Aktual'nye problemy ros. prava. 2015. № 6.

Antonova N. A. Razvitie form neposredstvennoj demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 4.

Cherkasov A. I. Mestnoe upravlenie v zarubezhnykh stranax: reformy i tendencii razvitiya // Ros. yurid. zhurn. 2013. № 1.

Kapustyan L. M., Lyakisheva V. G. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak forma uchastiya grazhdan v municipal'nom upravlenii // Izvestiya Altajskogo gos. un-ta. 2014. № 2. T. 2.

Konstituciya Respubliki Belarus' ot 24 noyabrya 1996 g. (red. ot 17 noyabrya 2004 g.) // URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3037.

Konstituciya Turkmenistana ot 26 sentyabrya 2008 g. // URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwxz.regnom=2374&page=1.

Konstituciya Ukrainy ot 28 iyunya 1996 g. (red. ot 15 marta 2016 g.) // Vedomosti Verxovnoj Rady Ukrainy. 1996. № 30. St. 141.

Nudnenko L. A. Novelly Federal'nogo zakona «Ob obshhix principax organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» ot 6 oktyabrya 2003 g. o neposredstvennoj demokratii // Pravo i politika. 2004. № 3.

O gosudarstvennoj podderzhke territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Arxangel'skoj oblasti: Zakon Arxangel'skoj oblasti ot 22 fevralya 2013 g. № 613-37-OZ (red. ot 2 iyulya 2013 g., s izm. ot 18 dekabrya 2015 g.) // Vedomosti Arxangel'skogo oblastnogo Sobraniya deputatov pyatogo sozyva. 2013. № 37.

O mestnom samoupravlenii v Kyrgyzskoj Respublike: Zakon Kyrgyzskoj Respubliki ot 15 iyulya 2011 g. № 101 (red. ot 18 fevralya 2014 g.) // URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=45734.

O mestnom samoupravlenii v Respublike Belarus': Zakon Respubliki Belarus' ot 4 yanvarya 2010 g. № 108-Z (red. ot 4 yanvarya 2016 g.) // URL: http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwxz.regnom=1990&page=1.

O mestnom samoupravlenii v RSFSR: Zakon RSFSR ot 6 iyulya 1991 g. № 1550-1 // Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov RSFSR i Verxovnogo Soveta RSFSR. 1991. № 29. St. 1010.

O nekommercheskix organizatsiyax: Federal'nyj zakon ot 12 yanvarya 1996 g. № 7-FZ (red. ot 3 iyulya 2016 g.) // SZ RF. 1996. № 3. St. 145.

O samoorganizatsii naseleniya: Zakon Ukrainy ot 11 iyulya 2001 g. № 2625-III (red. ot 20 noyabrya 2012 g.) // Vedomosti Verxovnoj Rady Ukrainy. 2001. № 48. St. 254.

Ob obshhestvennykh ob"edineniyax: Federal'nyj zakon ot 19 maya 1995 g. № 82-FZ (red. ot 3 iyulya 2016 g.) // SZ RF. 1995. № 21. St. 1930.

Ob obshhestvennykh ob"edineniyax: Zakon Turkmenistana ot 3 maya 2014 g. // URL: http://base.spin-form.ru/show_doc.fwx?rgn=67138№A000000096.

Ob obshhix nachalax mestnogo samoupravleniya i mestnogo khozyajstva v SSSR: Zakon SSSR ot 9 aprelya 1990 g. // Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov SSSR i Verxovnogo Soveta SSSR. 1990. № 16. St. 267.

Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 28 avgusta 1995 g. № 154-FZ // SZ RF. 1995. № 35. St. 3506.

Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (red. ot 3 iyulya 2016 g.) // SZ RF. 2003. № 40. St. 3822.

Ob utverzhdenii Polozheniya o territorial'nom obshhestvennom samoupravlenii v gorode Permi: reshenie Permskoj gorodskoj Dumy ot 29 yanvarya 2008 g. № 26 (red. ot 18 dekabrya 2012 g.) // Ofic. byul. organov mestnogo samoupravleniya municipal'nogo obrazovaniya gorod Perm'. 2008. № 9.

Ob utverzhdenii Polozheniya o territorial'nom obshhestvennom samoupravlenii v gorode Abakane: reshenie Abakanskogo gorodskogo Soveta deputatov ot 1 fevralya 2007 g. № 341 (red. ot 18 marta 2014 g.) // Abakan. 2007. № 7.

Postanovlenie arbitrazhnogo suda Samarskoj oblasti ot 11 marta 2003 g. po delu № A55-17687/02-8 (dokument oficial'no ne opublikovan) // SPS «Konsul'tantPlyus».

Postanovlenie FAS Povolzhskogo okruga ot 13 avgusta 2002 g. № A55-1407/02-22 (dokument oficial'no ne opublikovan) // SPS «Konsul'tantPlyus».

Postanovlenie Konstitucionnogo suda Respubliki Saxa (Yakutiya) ot 16 maya 2005 g. № 5-P po delu o tolkovanii stat'i 43 Konstitucii Respubliki Saxa (Yakutiya) // Yakutiya. 2005. 23 maya.

Postanovlenie Ustavnogo Suda Sverdlovskoj oblasti ot 12 marta 2002 g. po delu o proverke sootvetstviya Ustavu Sverdlovskoj oblasti otdel'nykh polozhenij punkta 3 stat'i 14 i punkta 3 stat'i 15 Oblastnogo zakona ot 7 dekabrya 1999 goda № 39-OZ «O sobraniyax (sxodax), konferenciyax grazhdan v municipal'nykh obrazovaniyax, raspolozhennykh na territorii Sverdlovskoj oblasti» (v redakcii OZ ot 22.01.2001 № 4-OZ), punkta 3 stat'i 1, punkta 5 stat'i 5 i punkta 3 stat'i 9 Polozheniya «O sobraniyax (sxodax), konferenciyax grazhdan v sel'sovetax, rabochix poselkax, raspolozhennykh na territorii Alapaevskogo rajona», utverzhdenного resheniem Alapaevskoj rajonnoj Dumy ot 21 aprelya 2000 goda № 53 (red. ot 21 marta 2002 g.) // Sobr. zakonodatel'stva Sverdlovskoj oblasti. 2002. № 3.

Ruchin M. V., Xudyakova I. V. Organizacionno-pravovaya forma territorial'nogo obshhestvennogo samoupravleniya kak sub"ekta municipal'nykh i grazhdanskix pravootnoshenij // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2005. № 8.

Shugrina E. S. Sudebnaya praktika po voprosam, svyazannym s sozdaniem i likvidaciej territorial'nogo obshhestvennogo samoupravleniya // Municipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2012. № 1.

Spenser S. B. Usloviya dlya territorial'nogo obshhestvennogo samoupravleniya v rossijskix regionax // URL: http://grans.hse.>n-05_3_spenser.

Vasil'ev V. I. Municipal'noe pravo Rossii: ucheb. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2012.

Xolopov V. Praktika realizacii form neposredstvennoj demokratii v Ryazani (na primere TOS) // Glava mestnoj administracii. 2012. № 5.