

Лекция 5. Нормативно-организационные основы ТОС

- 1. Территория ТОС**
- 2. Границы ТОС**
- 3. Направления деятельности ТОС**
- 4. Полномочия и функции ТОС**

1. Территория 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 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.

2. Границы ТОС

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. № 27/0352 «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 обюрокчивает 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/XIII103 «Об

утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении „Центр“ и границ его территории», от 13.06.2002 № XXIV/XXVI346 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении „Кукковка1“ и границ его территории», от 25.12.2003 № XXIV/XXXIX533 «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.

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 № 33355/59 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.

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 № 22814/2007).

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.

Обязательными условиями образования ТОС на определенной территории являются следующие:

в пределах одних и тех же границ не может быть более одного ТОС;

границы территорий ТОС не могут пересекаться;

граница территории ТОС не может выходить за границу территории Петрозаводского городского округа;

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 муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. В частности, в Карелии последний вопрос регулируется Законом Республики Карелия от 29.12.2008 № 12543РК «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Карелия».

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

3. Направления деятельности 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.

4. Полномочия и функции 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).