

ИНФОРМАЦИОННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

МУНИЦИПАЛЬНАЯ

РОССИЯ

1 (110) /2023



ДОКЛАД

**О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕННОМ
САМОУПРАВЛЕНИИ В МАТЕРИАЛАХ
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ:
К 35-ЛЕТИЮ ТОСОВСКОГО ДВИЖЕНИЯ**



МУНИЦИПАЛЬНАЯ
РОССИЯ



Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах правоприменительной практики: к 35-летию ТОСовского движения подготовлен в соответствии с распоряжением Председателя ОАТОС от 20 декабря 2022 года № 03 «О подготовке и проведении в 2023 году Общего собрания ОАТОС, посвященного 35-летию ТОС в России»

Общее руководство и общая редакция:

Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации,
член Президиума Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления,
председатель Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления
Виктор Борисович Кидяев

Научный редактор:

Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета Екатерина Сергеевна Шугрина

Редакционный совет:

Зубарев В.В., Кидяев В.Б., Козловский А.Н., Малов Н.В., Шугрина Е.С., Шулепов Е.Б.,
Юдин З.Г., Юдкин А.В.

**Доклад о территориальном общественном самоуправлении в материалах
правоприменительной практики: к 35-летию ТОСовского движения / под общ. ред.
В.Б. Кидяева; науч. ред. Е.С. Шугрина. М., 2023. 62 стр.**

Подготовлен с использованием справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»
и собственных материалов ОАТОС.



Артем Зубков, председатель Комитета Воронежской областной Думы по местному самоуправлению, связям с общественностью и средствам массовых коммуникаций, член Правления ОАТОС:



«Очень важно поддерживать инициативы органов ТОС и содействовать развитию движения ТОС в России. Проекты ТОС не про благоустройство - это про людей. Очень часто локальные проекты становятся «точками роста», точками притяжения для людей, которым не все равно, в каких условиях они живут. Движение ТОС в России является фундаментом местного самоуправления и основой для его развития».

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ В МАТЕРИАЛАХ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ¹

В рамках проведённого исследования обобщению и анализу подлежала практика судов разной юрисдикции, сложившаяся в 2017-2022 гг.² Были проанализированы и обобщены 453 судебных решения из 64 субъектов РФ, расположенных во всех федеральных округах.

УСТАНОВЛЕНИЕ ГРАНИЦ ТОС

Согласно части 1 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) - представительным органом муниципального района. В судебной практике встречаются отдельные решения, связанные с применением данных норм. Например, в решении Динского районного суда Краснодарского края от 27.08.2019 по делу № 2А-2488/2019 констатируется, что границы ТОС изначально определяются населением, проживающим на определённой территории, а далее утверждаются представительным органом муниципального образования.

Учёт мнения населения при установлении границ ТОС является обязательным исходя из буквального смысла закона и правоприменительной практики. Так, в решение от 19.04.2022 по делу № 2А-1090/2019 Видновский городской суд Московской области указал: «Представительный орган муниципального образования устанавливает границы ТОС своим решением только по предложению населения, а именно

- собрания граждан. Именно граждане вправе определять, будет ли территория их проживания включаться в границы создаваемого ТОС, либо приносить свои возражения против такого включения».

Следует отдельно упомянуть, что решение об утверждении границ ТОС, которое принимает представительный орган муниципального образования, по своей природе является нормативным актом муниципального образования. Такой же позиции придерживается и Верховный Суд Российской Федерации, в частности в пункте 2 Постановления Пленума от 28.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» указано, что акт представительного органа муниципального образования об утверждении границ территориального общественного самоуправления является нормативным актом муниципального образования.

При этом в силу природы данного акта к нему применимы положения статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт.

¹ Материал подготовлен в рамках проекта «Мониторинг правоприменения» Санкт-Петербургского государственного университета А.Б. Гавкалюк, Д.А. Зиминской, С.С. Москалевым, М.П. Сорокиным, А.Д. Свиноредской, А.В. Хлебниковой, при участии А.Е. Богатыревой, Л.В. Волковой, Е.Е. Евсеева, В.В. Лапиной, П.Д. Лебедевой.

² Обзор более ранней судебной практики см.: Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. — М.: Изд во «Проспект», 2018. — 160 с.

В связи с указанными положениями могут возникнуть определенные проблемы. Как было отмечено, при определении территории ТОС учёт мнения населения является обязательным признаком. Если буквально толковать положения статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ, то можно сделать вывод, что орган местного самоуправления (представительный орган в случае принятия акта об установлении границ ТОС) вправе в односторонне-властном порядке отменить соответствующий акт, однако в таком случае мы сталкиваемся с ситуацией, которая фактически дезавуирует («обнуляет») мнение граждан, сформированное ими при утверждении границ ТОС. Более того, если толковать положения статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ буквально, то выходит, что ТОС может прекратить своё существование (поскольку территория является обязательным элементом устава ТОС) исключительно по воле представительного органа без учёта мнения населения в порядке нормативного контроля, что представляется несколько странным и непоследовательным.

Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что полномочие органа местного самоуправления по отмене собственных актов в порядке самоконтроля не может носить произвольный характер и его осуществление подлежит судебному контролю³.

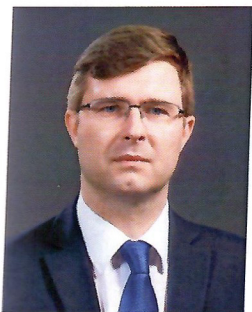
Из приведенного толкования Верховный Суд РФ делает вывод о том, что орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить ранее изданный им муниципальный правовой акт в случае несоответствия его требованиям законодательства. В свою очередь, отменяющий акт органа местного самоуправления должен соответствовать закону, то есть быть обоснованным и не нарушать законных прав граждан.

Таким образом, в случае отмены муниципально-нормативного акта, противоречащего нормам

закона или иного акта, имеющего приоритет, такая отмена или изменение в порядке самоконтроля возможна и полностью обоснована.

Следует ли учитывать мнение населения, если отмена решения происходит по иным причинам? Существуют разные точки зрения: 1) представительный орган имеет право в порядке нормоконтроля отменять соответствующий акт без учёта мнения населения; 2) мнение населения в любом случае должно быть учтено. Например, в рамках одного населенного пункта сельского поселения граждане, проживающие на соседних улицах, решили создать уличные ТОС. В собраниях по поводу принятия уставов ТОС принимала участие лишь часть жителей, при этом устав одного из ТОС включил в его территорию предполагаемую территорию другого ТОС. Уставы были зарегистрированы органами местного самоуправления; Совет депутатов поселения утвердил границы обоих ТОС. Позднее, как следует из судебных решений, на основании обращений граждан и результатов проверки со стороны органов муниципального района соблюдения поселением законодательства Совет депутатов отменил собственный акт об утверждении границ ТОС. Суд первой инстанции в связи с недоказанностью соблюдения кворума на соответствующих заседаниях Совета депутатов и по причине того, что Советом депутатов не было учтено мнение жителей (участников ТОС), при принятии оспариваемого решения признал незаконным решение об отмене актов по утверждению границ ТОС⁴.

Апелляционный и кассационный суды не согласились с судом первой инстанции⁵. По мнению вышестоящих судов, из положений статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ в той части, в которой они регулируют учреждение и установление границ, следует, что при организации общественного самоуправления и определении границ общественного самоуправления должно учитываться



Андрей Корнеев, Статс-секретарь – заместитель Министра просвещения Российской Федерации:

«Территориальное общественное самоуправление – важнейший институт местной демократии, это форма самоорганизации жителей для решения собственных инициатив, для решения вопросов своего жизнеобеспечения. Где местные сообщества проявляют должную активность, где граждане реально чувствуют свою вовлеченность в дела местных сообществ, а региональные органы власти и должностные лица местного самоуправления оказывают им всяческое содействие, обычно удается добиться неплохих результатов».



³ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2022 № 48-П; определения Конституционного Суда РФ от 26.05.2011 № 739-О-О, от 22.03.2012 № 486-О-О, от 29.01.2015 года № 140-О, от 19.12.2017 № 3094-О, от 27 января 2022 года № 4-О.

⁴ Решение Новгородского областного суда от 05.11.2020 по делу № 03а-82/2020.

⁵ Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 8.04.2021 по делу № 66а-1447/2021; кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18.08.2021 № 88а-12846/2021.

мнение граждан, проживающих на данной территории, а описание его границ должно быть четким, понятным, содержать указание адресных данных, при этом границы должны быть неразрывными. В свою очередь, из обстоятельств дела следует, что данные требования соблюдены не были, а значит, ранее принятые акты органов местного самоуправления об утверждении границ ТОС являются незаконными и Совет депутатов имел право на их отмену в порядке самоконтроля по части 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ.

Иными словами, данные судебные акты показывают важность и значимость описанной выше проблемы согласования положений статей 27 и 48 Федерального закона № 131-ФЗ. Более обоснованной представляется «промежуточная» позиция, согласно которой согласование с населением не требуется в случае отмены нормативного акта представительного органа им же самим по мотиву противоречия закону, поскольку иное фактически нарушало бы принцип законности. Если же речь идет об отмене по иным основаниям, то в таком случае мнение населения должно анализироваться и учитываться при принятии решения.

В одном из дел решение, на основании которых истец обращался с заявлением об установлении границ, было принято путем проведения заочного голосования, в то время как проведение такого голосования по вопросам организации территориального общественного самоуправления не предусмотрено муниципальными нормативными правовыми актами⁶. Суд подтвердил законность отказа в установлении границ территории территориального общественного самоуправления.

Следующим вопросом, на котором стоит остановиться в рамках анализа проблемы определения границ ТОС, является определение того, какие территории могут входить в пределы ТОС. Согласно части 3 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ 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. Из легальной дефиниции следует, что территориальное общественное самоуправление

осуществляется на территории, на которой проживают «образующие» ТОС граждане.

При этом на практике толкование данного пункта вызывает ряд проблем и неточностей. Следует отметить, что ТОС приобретает свою правоспособность только после того, как его устав зарегистрирован в соответствующем уполномоченном органе местного самоуправления, при этом, как было отмечено ранее, обязательной частью устава является определение территории, в рамках которой учреждается ТОС. Так, в одном из решений отказ в регистрации устава был связан с тем, что в границы территориального общественного самоуправления включались территории муниципальных образовательных учреждений, что, по мнению суда, не соответствовало действующему законодательству⁷. Однако решением представительного органа указанные границы ранее были утверждены, и ссылка на данное обстоятельство была признана необоснованной в связи с незаконностью такого акта⁸. При рассмотрении данного дела суд положения части 3 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ истолковал буквально и отказал в иске, поскольку территории муниципальных учреждений не являются территориями, на которых проживают граждане, следовательно, они не могут входить в границы ТОС. Редко, но у судов встречаются и иные позиции. Например, в другом решении суд указал, что в границы территории ТОС могут входить земельные участки, не занятые непосредственно жилыми домами, находящиеся в собственности или в аренде физических или юридических лиц⁹. При оспаривании отказа органа об установлении границ ТОС было указано, что действующее законодательство не содержит императивного запрета на включение в состав ТОС территорий поселения, которые фактически не являются территориями проживания граждан (в решении речь шла о базе отдыха, водном объекте).

Как видно из представленных примеров, в одних случаях суды подходят формально и отказывают в установлении границ в отношении территории, на которой не проживают граждане, в других ситуациях суды более «лояльно» подходят к этому вопросу и указывают, что напрямую запрет на включение в границы ТОС территорий, не занимаемых гражданами, не установлен.

⁷Решение Ленинского районного суда г. Владивостока Приморского края от 14.10.2020 по делу № 2а-2119/2020.

⁸Решение Ленинского районного суда г. Владивостока Приморского края от 14.10.2020 по делу № 2а-2119/2020.

⁹Решение Новосибирского районного суда Новосибирской области от 20.08.2018 по делу № 2-2152/2018.



Наталья Катаева, Президент Фонда поддержки общественных инициатив местного сообщества «Вятская Соборность», кандидат педагогических наук, член Правления ОАТОС 2016 – 2021:

«ТОС – это не мертвая аббревиатура, а это семьи, которые живут в наших домах. И если будет мир в семье, мир в городе, мир в стране, то будет мир и во всем мире.»

Другим аспектом описанной выше проблемы является возможность регистрации ТОС (установление границ) в пределах садового некоммерческого товарищества (далее - СНТ). Ситуация усугубляется тем, что Конституционный Суд РФ разрешил гражданам оформлять регистрацию в дачных или садовых домах, то есть фактически признал возможность постоянного проживания в СНТ¹⁰.

В одном из дел инициативной группы граждан было отказано в учреждении ТОС в границах СНТ¹¹. Данный вывод суд обосновал тем, что территория СНТ не может быть одновременно территорией, где проживают граждане (жилой фонд), и территорией для ведения садоводства и огородничества (нежилой фонд). В соответствии с действующим законодательством к организациям, обслуживающим жилой фонд, предъявляются повышенные требования, связанные с правилами предоставления коммунальных услуг в жилых домах, что может повлечь для СНТ неблагоприятные последствия, привести к нарушению его прав. Кроме того, согласно части 3 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление может осуществляться исключительно в пределах территории проживания граждан.

ЛИКВИДАЦИЯ ТОС, ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ В КАЧЕСТВЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

Следует обратить внимание на то, что ТОС может существовать в двух формах: без образования юридического лица и с учреждением соответствующего юридического лица. В первом случае ТОС считается созданным с момента регистрации устава в уполномоченном органе МСУ. Во втором случае регистрация ТОС как юридического лица осуществляется территориальными подразделениями Минюста РФ. В части 5 статьи 27

Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что ТОС создается в форме некоммерческой организации (разновидностями НКО являются общественные объединения, в т.ч. общественные организации, органы общественной самодеятельности).

Сказанное проявляется и в судебной практике. Так, Верховный Суд РФ указал, что ТОС, зарегистрированное в качестве юридического лица, является именно органом общественной самодеятельности¹².

Статус юридического лица предоставляет ТОС дополнительные возможности, в частности оно вправе получать гранты и межбюджетные трансферты, заниматься хозяйственной деятельностью, не противоречащей уставным целям.

Помимо дополнительных прав, наличие статуса юридического лица накладывает на ТОС дополнительные обязанности, предусмотренные Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». В соответствии со статьей 29 этого Закона общественное объединение обязано: ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом; ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его наименования и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц; информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, которые указаны в статье 3 Федерального закона от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным

¹⁰Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П "По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан".

¹¹Апелляционным определением Свердловского областного суда от 14.06.2018 по делу № 33а-9501/2018.

¹²Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 3.06.2020 по делу № 84-КА20-1.



Мария Бобкова, Начальник управления общественных отношений аппарата администрации города Рязани, член Правления ОАТОС:

«Всегда подчеркиваем роль нашей Общенациональной ассоциации ТОС. Много форматов взаимодействия и реальной помощи. Благодарны и настроены на постоянное движение вперед!»

влиянием», о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. При этом неоднократное несоблюдение данных обязанностей является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц.

В пункте 3 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что некоммерческие организации обязаны ежегодно представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов и работников, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества. Согласно пункта 3.2 данной статьи некоммерческие организации обязаны ежегодно размещать в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" или предоставлять средства массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган. Неоднократное нарушение данных обязанностей является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа

в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации (в контексте ликвидации ТОС, зарегистрированных в качестве юридических лиц, уполномоченным органом является соответствующий территориальный орган Управления Минюста РФ).

Практически во всех делах, проанализированных в рамках проведенного исследования, иски Управления Минюста РФ удовлетворялись¹³. Это можно объяснить тем, что уполномоченный орган обращался с требованием только после неоднократного нарушения возложенных законом обязанностей со стороны ТОС. В одном из таких дел¹⁴ ТОС также не уведомляло орган об объеме получаемых от международных и иностранных организаций или иностранных граждан денежных средств и иного имущества, а также о целях расходования таких средств.

На этом фоне выделяется решение Засвижского районного суда города Ульяновска от 21.06.2022 по делу № 2а-2004/2022. Управление Минюста России по Ульяновской области попыталось ликвидировать ТОС в судебном порядке за противоречия отдельных положений Устава ТОС законодательству Российской Федерации. Однако в ходе судебного следствия было выяснено, что ТОС уже подал устав на утверждение в местную администрацию и готов был направить сведения в Минюст. Суд решил, что совершенные ответчиком нарушения, не могут являться достаточным основанием для применения таких исключительных мер, как прекращение деятельности в качестве юридического лица.

¹³Решение Ямальского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 3.03.2022 по делу № 2-а42/2022; решение Ямальского районного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 23.12.2021 по делу № 2-а245/2021; решение Сургутского городского суда Ханты-Мансийского Автономного округа - Югры от 25.03.2021 по делу № а-4144/2021; решение Чкаловского районного суда г. Екатеринбурга от 22.03.2022 по делу № 2а-1587/2022; решение Надеждинского районного суда Приморского края от 25.12.2019 по делу № 2А-1843/2019; решение Ленинского районного суда г. Владивостока от 20.12.2019 по делу № 2А-5906/2019; решение Ленинского районного суда г. Астрахани от 21.09.2017 по делу № 2а-2783/2017; решение Енотаевского районного суда Астраханской области от 20.09.2017 по делу № 2А-592/2017; решение Калининского районного суда г. Тюмени от 9.01.2018 по делу №2а-520/2018; решение Ленинского районного суда г. Тюмени от 22.02.2017 по делу № 2а-1530/2017 Тюменской области; решение Ленинского районного суда г. Тюмени от 3.02.2017 по делу № 2а-1188/2017; решение Долинского городской суд Сахалинской области от 12.07.2022 по делу № 2а-543/2022; решение Кяхтинского районного суда республики Бурятия от 24.06.2022 по делу №2а-472022 и т.д.

¹⁴Решение Дзержинского районного суда г. Нижнего Тагила Свердловской области от 17.01.2022 по делу №2а-155/2022.

В ходе анализа судебной практики была выявлена следующая проблема: в определенных случаях¹⁵ уполномоченный орган обращается с требованием о принудительной ликвидации не к самому территориальному общественному самоуправлению, а к его органу, зарегистрированному в качестве юридического лица.

Таким образом, в настоящее время на практике складывается ситуация, когда в качестве юридических лиц существуют как органы, так и само территориальное общественное самоуправление. В то же время в части 5 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. В законе не упоминается о возможности регистрации органа в качестве юридического лица.

По этому поводу в научной литературе существует два подхода: 1) термин «орган территориального общественного самоуправления» используется по умолчанию, а, следовательно, юридическим лицом может выступать сам орган ТОС; 2) юридическим лицом может являться исключительно само территориальное общественное самоуправление¹⁶. Сложившаяся ситуация вызвана, скорее всего, ранее действовавшим законодательством, допуская такую возможность. Так, в статье 27 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ранее указывалось, что в соответствии с уставом муниципального образования органы территориального общественного самоуправления могут являться юридическими лицами. В таких обстоятельствах предъявление иска к органу ТОС представляется оправданным, поскольку ранее они регистрировались как самостоятельные юридические лица, следовательно, на них распространяются ограничения и обязанности, предусмотренные Федеральными законами «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях», в том числе и положения об ответственности за невыполнение предусмотренных законом требований.

Стоит отметить, что ТОС, исключённое из Единого государственного реестра юридических

лиц, вправе продолжить свою деятельность уже без статуса юридического лица; в этом случае ТОС не сможет осуществлять хозяйственную деятельность. В качестве подтверждения этого суды ссылаются на позицию, высказанную Конституционным судом¹⁷.

МЕСТО ЖИТЕЛЬСТВА ЧЛЕНОВ ТОС

Из легального определения ТОС, содержащегося в части 1 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ можно сделать вывод, что «привязка» гражданина к ТОС и возможность участия в конференциях и собраниях определяется местом жительства. При этом органы местного самоуправления по-разному толкуют данное положение, вследствие чего граждане вынуждены обращаться в суд за защитой своих прав. Так, в одном из дел администрация отказала в регистрации устава ТОС, мотивируя своё решение тем, что не были предоставлены документы, подтверждающие регистрацию членов ТОС на соответствующей территории¹⁸. Суд указал, что из смысла пункта 2 статьи 16 и пункта 1 статьи 17 Жилищного кодекса РФ, пункта 1 статьи 20 Гражданского кодекса РФ, статьи 2 Федерального закона «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» сама по себе регистрация по месту жительства не является единственным фактом подтверждения фактического проживания гражданина в том или ином месте.

Кроме того, суд сослался на Постановления Конституционного суда РФ от 4.04.1996 № 9-П, от 2.02.1998 № 4-П, где указано, что сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан; регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции РФ, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер.

Таким образом, по мнению суда, при наличии того факта, что в действующем законодательстве отсутствует понятие «регистрация по месту преимущественного проживания» под местом преимущественного проживания следует понимать фактическое место жительства членов ТОС

¹⁵ Решение Калининского районного суда г. Тюмени от 3.06.2019 по делу № 2а-3074/2019; решение Калининского районного суда г. Тюмени от 11.01.2018 по делу № 2а-265/2018; решение Центрального районного суда г. Тюмени от 28.12.2017 по делу № 2а-8521/2017.

¹⁶ Муниципальное право: учебник / Е. С. Шугрина. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М., 2014. С. 160.

¹⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 № 1246-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы региональной общественной организации «Молодежный центр поэзии, музыки и кулинарного искусства» и гражданки Насоновой Натальи Андреевны на нарушение конституционных прав и свобод положениями частей третьей, четвертой и пятой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях».

¹⁸ Решение Троицкого районного суда города Москвы от 27.06.2018 по делу № 2а-86/2018.

в жилых домах, расположенных на территории поселка, права на которые зарегистрированы в установленном законом порядке.

Схожая точка зрения выражена в другом решении, где оспаривалась законность пункта 1.2 Положения сельского поселения о порядке организации и проведении собраний граждан,

Омского областного суда от 18.06.2021 по делу № 33-3304/2021 (2-465/2021) говорится, что численность такой категории, как жители территории, достигшие 16-ти лет, не подлежит точному определению. «Установления числа лиц, зарегистрированных по месту жительства на территории ТОС, а также их четкого подсчета, закон не требует».



Лариса Склярова, Глава Новопавловского сельского поселения Белоглинского муниципального района Краснодарского края, куратор Федерального проекта ОАТОС «Цветущий двор»:

«Дойти до каждого, внимание – каждому» – этот принцип мы взяли за основу в своей деятельности. ТОСы – это семья, которая работает не за деньги, а по инициативе».

согласно которому в собраниях могут принимать участие только зарегистрированные или постоянно проживающие на территории поселения граждане¹⁹. По мнению заявителей, данное положение лишает права проживающих на территории поселения владельцев недвижимости и членов их семей, не имеющих регистрации в поселении, участвовать в решении вопросов, касающихся условий их проживания. Суд признал пункт 1.2 незаконным, указав, что на собраниях граждан могут решаться вопросы, затрагивающие интересы неопределенного круга лиц, в том числе тех, кто не имеет регистрации на территории соответствующего муниципального образования, но проживает на ней или имеет недвижимость. По мнению суда, оспариваемый пункт 1.2 Положения, ограничивающий круг участников собраний только лицами, проживающими и зарегистрированными на данной территории, исходя из наличия отсылочной нормы о компетенции собрания по решению вопросов, указанных в части 3 статьи 21 Устава, нарушает права и законные интересы на благоприятные условия жизнедеятельности правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, для которых оно не является местом постоянного жительства²⁰.

Редко, но в судебной практике возникает и вопрос, связанный с возрастом членов ТОС. Например, в апелляционном определении

ПРАВОМОЧИЕ ТОС ПО ПРЕДСТАВЛЕНИЮ ГРАЖДАН И ПО ОБРАЩЕНИЮ В СУД В ЗАЩИТУ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДРУГИХ ЛИЦ

Согласно части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ органы ТОС представляют интересы населения, проживающего на определённой территории. При этом границы этого «представления» законом чётко не определены, как и не определён момент, с которого ТОС может представлять граждан. Остаётся неясным, когда именно ТОС может представлять граждан: после регистрации в качестве члена ТОС или после регистрации в качестве юридического лица.

Так, в одном решении суд указал, что согласно правилу ТОС не может представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории в судебном порядке, даже если в уставе ТОС есть подобное положение²¹. В другом деле суд аргументировал свою позицию тем, что КАС РФ содержит исчерпывающий перечень субъектов, наделённых правом подавать административные иски, при этом ни ТОС, ни органы там не указаны. Схожая позиция содержится в другом судебном акте, в котором суд указал, что административному истцу, в лице которого выступал ТОС, не зарегистрированный в качестве юридического лица, по следующим основаниям: Кодекс административного судопроизводства «предполагает защиту в судебном порядке».

¹⁹Решение Тверского областного суда от 23.12.2019 по делу № 3а-137/2019.

²⁰Там же.

²¹Апелляционное определение Омского областного суда от 18.06.2021 по делу N 33-3304/2021(2-465/2021).

²²Определение Воронежского областного суда от 22.05.2018 по делу № 33а-3461/2018.

законных интересов лиц (статья 4 Кодекса), тогда как ТОС «Флагман» является самоорганизацией граждан, которая не зарегистрирована в качестве юридического лица»²³.

Подобный подход не разделил Верховный Суд РФ. Отменяя вышеуказанное решение, Верховный Суд РФ указал: «Способность своими действиями осуществлять процессуальные права, в том числе поручать ведение административного дела представителю, и исполнять процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (административная процессуальная дееспособность), принадлежит также общественным объединениям и религиозным организациям, не являющимся юридическими лицами, по административным делам, возникающим из спорных административных и иных публичных правоотношений, в которых эти объединения и организации согласно законодательству могут участвовать... отсутствие у общественного объединения, созданного в форме органа общественной самодеятельности (в данном случае ТОС), статуса юридического лица не может являться препятствием для реализации им права на судебную защиту»²⁴.

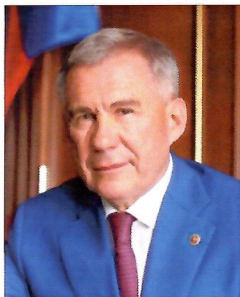
ТОС, несмотря на отсутствие прав юридического лица, безусловно, наделено процессуальной дееспособностью с момента учреждения, когда регистрируется устав, поскольку именно с этого момента возникает такой субъект как ТОС. Как отмечалось ранее, права юридического лица необходимы ТОС для участия в гражданском обороте и осуществления хозяйственной деятельности, но их наличие не может быть условием приобретения права на судебную защиту, поскольку такое толкование фактически оставляло бы ТОС без какой-либо правовой защиты своих интересов, а следовательно, интересов граждан.

Остаётся дискуссионным вопрос о том, может ли ТОС выступать от имени граждан в защиту их интересов. Так, в одном из решений²⁵ указано, что у ТОС нет права вступать в процесс от имени неопределённого круга лиц (статья 46 ГПК РФ) (жителей). Суды акцентируют внимание на том, что в силу своего правового положения ТОС уполномочено представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории, в органах государственной власти и местного самоуправления. Однако из указанной нормы не следует наличие у ТОС возможности обратиться в суд с иском в защиту прав и законных интересов неопределённого круга лиц. Таким образом, ТОС, имеющее уставной целью, в том числе, защиту прав граждан, правом на обращение в суд в защиту прав и свобод неопределённого круга лиц законом не наделено. При этом такое толкование полномочий ТОС не разделяется другими судами.

В качестве примера можно привести решение Первомайского районного суда города Кирова от 9.09.2020 № 2-2180/2020~М-2132/2020. Необходимо было осуществить прокладку газопровода по дворовой территории до административного здания. Решением конференции ТОС такое согласие было дано, все строительные работы были проведены за один день, дворовая территория приведена в первоначальное состояние. Суд обратил внимание на то, что решение принималось большинством жильцов дома в лице их делегатов (представителей) ТОС, нарушений прав собственников жилых помещений МКД не установлено и отказал в удовлетворении исковых требований.

Анализ правоприменительной практики позволил выявить примеры того, что ТОС выступал в защиту неопределённого круга лиц и это допускалось судами:

- признание объекта самовольной постройкой, снос самовольной постройки²⁶;



Рустам Минниханов, Президент Республики Татарстан:

«Жизнь показывает необходимость ТОСов, они постепенно завоевывают доверие граждан республики, и мы будем работать над поддержкой этой формы самоуправления и в дальнейшем».

²³ Апелляционное определение Новгородского областного суда от 28.08.2019 по делу № 33а-2264/2019.

²⁴ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 3.6.2020 № 84-КА20-1.

²⁵ Апелляционное определение Владимирского областного суда от 26.05.2020 по делу № 33а-1725/2020.

²⁶ Апелляционное определение Пермского краевого суда от 18.10.2021 по делу № 2-2614/2021, 33-9602/2021.



Олег Николаев, Глава Республики Чувашия:

«ТОСы являются незаменимым инструментом доведения до каждого жителя, до каждого населенного пункта мероприятий и задач в рамках посылов Президента России. Если эта работа будет организована системно, если ТОСы будут функционировать повсеместно и будет налажена коммуникация, организован обмен практиками, которые дают хороший результат, мы будем получать объективную информацию о состоянии дел в каждом населенном пункте и иметь возможность принимать эффективные, своевременные решения. Это будет результат работы многотысячного коллектива людей, которые занимаются развитием ТОС».

- признание строительно-монтажных работ по возведению объекта капитального строительства незаконными²⁷;
- признание Правил благоустройства территории муниципального образования частично недействующими²⁸;
- признание сооружений бесхозными²⁹;
- об изменении вида разрешенного использования участка, если это влияет на права лиц, проживающий в границах ТОС, а также признания сделок недействительными, если это затрагивает интересы граждан, проживающих в границах ТОС³⁰.

В пользу подхода, согласно которому ТОС может выступать в защиту как своих интересов, так и интересов неопределённого круга лиц (жителей, членов ТОС) высказывался и Верховный Суд РФ, который указал, что статья 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» не ставит право общественного объединения на представление и защиту как собственных прав и интересов, так и своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях в зависимость от того, является или не является общественное объединение юридическим лицом³¹.

Таким образом, верной с точки зрения закона и судебной практики представляется позиция, согласно которой ТОС обладает процессуальной дееспособностью с момента своего учреждения (с момента регистрации устава) независимо от приобретения в дальнейшем статуса юридического лица. Буквальное толкование части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод, что ТОС вправе представлять интересы

третьих лиц как в гражданском, так и в административном производстве, данный вывод в том числе поддерживается Верховным Судом РФ.

Органы ТОС активно выступают в защиту неопределённого круга лиц, обращаясь в органы прокуратуры, иные органы публичной власти, которые реализуют собственные полномочия самостоятельно обращаются в суд. В этих делах ТОС может привлекаться в качестве третьего лица, выступая на одной стороне, например, с органами прокуратуры³². Еще одно дело, в котором ТОС не являлся стороной спора в суде, но был инициатором для его начала в судебном процессе³³. Председатель ТОС обратился в Администрацию города, указав, что Х. произвела ограждение прилегающей домового территории, в результате чего заузила проезжую часть дороги и не оставила пешеходную дорожку. Такое ограждение создавало препятствия для жителей. Именно это и стало предметом судебного разбирательства, где истцом выступила Администрация.

Реализация данных полномочий не всегда заканчивается успешной защитой интересов жителей³⁴. Например, ТОС обратилось с иском к обществу с ограниченной ответственностью с требованием признать строительно-монтажные работы по возведению объекта капитального строительства незаконным. Несмотря на отсутствие смежной границы между территорией ТОС и территорией проведения строительных работ, жители населенных пунктов и ТОС выступали против строительства, особенно акцентируя внимание на том, что строительство ведется вблизи с памятником природы. Суды отказали в удовлетворении требований отдельно акцентируя внимание на том, что у ТОС отсутствуют полномочия

²⁷Решение Ленинского районного суда города Екатеринбурга от 9.03.2022 по делу № 2-493/2022.

²⁸Решение Ульяновского областного суда от 21.09.2021 по делу № 3а-88/2021.

²⁹Определение первого Кассационного суда от 13.10.2022 по делу № 88-25575/2022.

³⁰Определение Верховного суда РФ от 1.03.2021 по делу № 305-ЭС21-150.

³¹Определение Верховного Суда РФ от 9.12.2009 по делу № 31-Г09-21.

³²Решение Ленинского районного суда г. Нижнего Тагила Свердловской области от 31.05.2021 по делу №2-1249/2021.

³³Решение Черногогорского городского суда Республики Хакасия от 29.06.2022 по делу № 2-1301/2022.

³⁴Решение Полевского городского суда Свердловской области от 26.04.2022 по делу №2а-169/2022.

по осуществлению контроля за соблюдением земельного и градостроительного законодательства, а также по выявлению самовольных построек³⁵.

ВЫДАЧА СПРАВОК ОРГАНАМИ ТОС И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В КАЧЕСТВЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВА

Практика по данному вопросу весьма обширна. В большом количестве дел ТОС выдавало различного рода справки, характеристики, которые в дальнейшем использовались судом при принятии решения. В частности, в спорах, вытекающих из жилищных правоотношений (например, споры о признании права собственности, о признании лица утратившим право пользования жилым помещением и др.) ТОС зачастую составляло справку, подтверждающую или опровергающую проживание того или иного лица по определенному адресу или с определенными лицами³⁶. Суды не ставили под сомнение относимость и / или допустимость такого документа. Более того, в одном из решений указана необходимость разъяснения заявителю его права обратиться в органы ТОС для получения акта, подтверждающего факт проживания лица с отцом³⁷. Суд апелляционной инстанции подтвердил выводы мирового судьи. Иными словами, суд не только подтвердил правомочность ТОС выдавать справки, подтверждающие или опровергающие обстоятельства проживания лиц, и право лиц запрашивать такие справки именно у ТОС, но и признал этот документ допустимым доказательством, подтверждающим обстоятельства, на которых истец основывает свои требования. Схожая точка зрения содержится и в других решениях³⁸. Так, в одном из решений суд указал, что документы (справки и характеристики), выдаваемые ТОС, носят ориентирующее значение, а акты органов ТОС являются доказательствами.

Характеристики и ходатайства, выдаваемые руководителями органов ТОС, признаются в качестве надлежащего доказательства и при

рассмотрении уголовных дел³⁹. Причем судом не исследуется вопрос о наличии или отсутствии статуса юридического лица.

Несмотря на достаточно обширную практику применения актов ТОС (справок и характеристик) при рассмотрении различных дел, в судебной практике встречается и иной подход. Например, в одном из решений суд сделал прямо противоположный вывод, указав, что выдача справок, подтверждающих фактическое место проживания граждан, не относится к полномочиям ТОС⁴⁰.

В ряде дел ТОС составлял и иные документы, например: акт опроса свидетелей⁴¹, акт обследования на обращение⁴². Данные документы также принимались судами во внимание и оценивались в качестве доказательств по делу.

Возникает ситуация, когда законодательно правомочность ТОС и его органов выдавать различного рода документы, имеющие доказательственное значение по делу, не урегулирована. Тем не менее такое право может быть выведено путем расширительного толкования пункта 1 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающего, что органы территориального общественного самоуправления представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории.

Стоит отметить, что справки и документы, которые выдаёт ТОС, не обладают теми же «свойствами», что и документы, выданные государственными органами и должностными лицами. Иными словами, в силу того, что ТОС не относится к органу публичной власти, соответствующие документы и справки должны в любом случае пристально проверяться судом. Более того, они не обладают таким «свойством», как презумпция законности. Наиболее корректным решением данной проблемы, возникшей в судебной практике, является изменение Федерального закона № 131-ФЗ в части предоставления органам ТОС соответствующих полномочий с учетом того, что к данному подходу достаточно часто прибегают суды. Подобное законодательное изменение

³⁵Решение Ленинского районного суда города Екатеринбурга от 9.03.2022 г. по делу № 2-493/2022; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 9.06.2022 по делу №33-8401/2022(2-493/2022).

³⁶Определение Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга от 23.05.2018 по делу № 2-2988/2018-М-2009/2018; решение Мотовилихинского районного суда города Перми от 20.09.2019 по делу № 2-2910/2019; апелляционное определение Пермского краевого суда от 27.02.2019 по делу № 33-2217/2019; решение Очерского районного суда Пермского края от 28 ноября 2019 г. по делу № 2-927/2019.

³⁷Апелляционное определение Автозаводского районного суда города Тольятти от 3.09.2019 по делу № 11-684/2019.

³⁸Решение Северского районного суда Краснодарского края от 11.09.2018 по делу № 2-1853/2018.

³⁹Приговор Лазаревского районного суда г. Сочи от 22.07.2020 по делу № 1-256/2020; приговор Октябрьского районного суда г. Саранска от 7.05.2018 по делу № 1-110/2018.

⁴⁰Апелляционное определение Свердловского областного суда от 31.01.2017 по делу № 33-1505/2017 (33-24466/2016). Цит. по: Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. Спецдоклад. — М: Изд-во «Проспект», 2018. С. 58.

⁴¹Решение Автозаводского районного суда города Тольятти от 12.08.2019 по делу № 2-5507/2019.

⁴²Решение Свердловского районного суда города Перми от 1.08.2019 по делу № 2-574/2019.



Максим Егоров, Губернатор Тамбовской области:

«Тамбовщина объединила уже более 500 энтузиастов — в области действуют около 400 советов территорий, уличных комитетов, префектур и ТОСов. Без них невозможно развитие нашей области и нашей страны — именно такие люди помогают решать важные вопросы в сфере ЖКХ, благоустройства, проведения культурных мероприятий, поддержки ветеранов».

фактически привело бы к упорядочиванию судебной практики.

Иногда суды находят интересный выход из данной ситуации. Например, в решении Железнодорожного районного суда города Барнаула от 28 апреля 2022 г. по делу № 2-41/2022 суд оценивает справки от ТОС как свидетельские показания.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ТОС И ЕГО УЧАСТНИКОВ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Анализ судебной практики позволил выявить большое количество дел данной категории, в том числе:

- 1) нарушение сроков представления налоговой декларации председателем ТОС и привлечение к административной ответственности по статье 15.5 КоАП РФ (нарушение сроков представления налоговой декларации (расчета по страховым взносам))⁴³;
- 2) ненаправление налоговой декларации в налоговый орган (часть 1 статьи 15.6 КоАП РФ)⁴⁴;
- 3) непредставление сведений (информации) и привлечение к административной ответственности по статье 19.7 КоАП РФ)⁴⁵;
- 4) невыполнение в срок предписания должностного лица и привлечение к административной ответственности по статье 19.5 КоАП РФ

(невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль⁴⁶;

5) нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и привлечение к административной ответственности по статье 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан)⁴⁷;

6) привлечение к административной ответственности по статье 15.33 КоАП РФ (нарушение установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании порядка и сроков представления документов и (или) иных сведений в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации)⁴⁸.

Интересным представляется случай, когда трудовые отношения возникают, по мнению суда, не между ТОС и его избранным председателем, а между председателем ТОС и Фондом развития территориального общественного самоуправления,

⁴³Решение Мирового судьи судебного участка №2 Лениногорского судебного района Республики Татарстан от 27.08.2019 по делу № 05-0561/2/2019; решение Мирового судьи судебного участка №2 Елабужского судебного района Республики Татарстан от 5.02.2019 по делу № 5-73/2019; постановление Мирового судьи судебного участка № 2 Ишимского района Тюменской области от 17.12.2020 по делу № 5-546/20.

⁴⁴Решение Таштыпского районного суда Республики Хакасия от 8.12.2020 № 12-33/2020.

⁴⁵Решение Дзержинского городского суда Нижегородской области от 25.12.2018 по делу № 2А-4254/2018-М-4113/18; решение Мирового судьи судебного участка №1 Арского судебного района Республики Татарстан по делу от 17.12.2019. № 05-0766/1/2019; постановление Мирового судьи судебного участка № 6 Ленинского района г. Астрахани от 22.09.2020 по делу № 5-912/20.

⁴⁶Решение Мирового судьи судебного участка №1 Арского судебного района Республики Татарстан от 12.10.2021 по делу № 05-0675/1/2021; решение Мирового судьи судебного участка №1 Лениногорского судебного района Республики Татарстан от 24.11.2021 по делу №5-779/2021; постановление мирового судьи судебного участка № 67 Пролетарского района г. Тулы от 23.08.2019 по делу № 5-176/2019.

⁴⁷Постановление мирового суда судебного участка № 3 Куйбышевского района г. Новокузнецка Кемеровской области от 5.12.2018 о делу № 5-333/2018; решение мирового судьи судебного участка №2 Бугульминского судебного района Республики Татарстан от 11.12.2019 по делу № 5-706/2019.

⁴⁸Решение мирового судьи Судебного участка №11 по судебному району г. Набережные Челны Республики Татарстан от 25.07.2018 по делу № 05-0427/11/2018; Постановление мирового судьи судебного участка № 8 Ломоносовского судебного района г. Архангельска от 10.04.2019 по делу № 5-305/2019.

с кем и заключен трудовой договор⁴⁹. Можно ли утверждать, что Фонд, являясь работодателем, имеет больше возможностей для влияния на работника, председателя ТОС, чем непосредственно органы ТОС, конференция или собрания и Совет ТОС? И каким образом происходит взаимодействие жителей определенного ТОС и Фонда?

Следует обратить внимание на то, что привлечение к ответственности председателя ТОС или ТОС возможно только в случае, если ТОС зарегистрировано как юридическое лицо.

В этой связи интерес представляет решение Советского районного суда г. Казани от 29.05.2018. по делу № 12-877/2018. Суд отменил постановление мирового суда о привлечении ТОС к ответственности по статье 19.5 КоАП и назначении штрафа из-за непредставления сведений о персональном составе руководящих органов, расходовании денежных средств. В суде выяснилось, что ТОС не имеет банковского счета, и у него нет лиц, которые занимали бы руководящие должности (казначей и председателя). Поэтому, в отчете, предоставленном в Управление Минюста, и не было этих данных.

В целом дела о привлечении ТОС (председателя) к административной ответственности не представляют интерес с юридической точки зрения, поскольку в большинстве случаев решения практически идентичны. Более того, в них чаще всего не поднимаются вопросы, связанные с особенностями ТОС. Однако в некоторых решениях можно выделить несколько особенностей. Так, в ряде решений председатели ТОС были привлечены к ответственности по статье 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан)⁵⁰. Данные решения примечательны тем, что, по мнению суда, на органы ТОС распространяются нормы Федерального закона от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», хотя ТОС по смыслу статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ не является органом публичной власти, а выступает самоорганизацией граждан, созданной для решения вопросов местного значения, в то время как положения статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривают обязанность для государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, то есть данный закон не устанавливает данную

обязанность для органов ТОС. Тем не менее суды признали, что ТОС – организация, осуществляющая публично значимые функции, поэтому при рассмотрении обращений граждан необходимо руководствоваться Федеральным законом № 59-ФЗ.

В процессе осуществления мониторинга были выявлены противоположные позиции относительно возможности привлечения ТОС (председателя ТОС) к административной ответственности по статьям 15.33–15.33.2 КоАП РФ. В одном из решений суд обязал ТОС представить сведения о страховых взносах и страховом стаже⁵¹. Невыполнение данной обязанности влечет ответственность руководителя ТОС по статье 15.33.2 КоАП РФ (нарушение установленных законодательством Российской Федерации об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования порядка и сроков представления сведений (документов) в органы Пенсионного фонда Российской Федерации). При этом есть и противоположный подход, в соответствии с которым у ТОС отсутствует обязанность по предоставлению сведений о стаже застрахованных лиц по форме СЗВ-СТАЖ.

В первую очередь суды обращали внимание на то, что ТОС является общественной организацией, председатель и участники которой не являются ее работниками, организация осуществляет деятельность, направленную на социальные общественно-полезные цели в отсутствие каких-либо трудовых и гражданско-правовых отношений, не производит выплаты физическим лицам и какие-либо связанные с этим отчисления⁵².

Также суды указывали на следующие обстоятельства: лица не являлись учредителями и (или) собственниками имущества ТОС, в ТОС не ведется финансово-хозяйственная деятельность, не выплачивается заработная плата (иное вознаграждение), лица не занимают должности в ТОС на выборных началах.

На основании изложенного суды приходили к выводу о том, что в связи с отсутствием трудовых отношений между ТОС и указанными лицами ТОС не обязано предоставлять в Управление сведения о стаже застрахованных лиц формы СЗВ-СТАЖ.

Редко, но возникают ситуации, когда правоприменительные органы фактически отождествляют

⁴⁹ Апелляционное определение Омского областного суда от 19.12.2018 по делу № 33-8405/2018.

⁵⁰ Постановление мирового судьи судебного участка № 3 Куйбышевского района г. Новокузнецка Кемеровской области от 5.12.2018 № 5-333/2018; Решение мирового судьи судебного участка № 2 Бугульминского судебного района от 11.12.2019 о делу № 5-706/2019.

⁵¹ Решение Дзержинского районного суда города Перми от 1.09.2021 по делу № 2-3355/2021.

⁵² Апелляционное определение Омского областного суда от 27.12.2018 по делу № 33-8540/2018; апелляционное определение Омского областного суда от 26.12.2018 по делу № 33-8576/2018; апелляционное определение Омского областного суда от 26.12.2018 по делу № 33-8574/2018; решение Советского районного суда города Омска от 15.10.2018 по делу № 2-2974/2018-М-2890/18 и т.д.

органы местного самоуправления и органы ТОС, пытаясь привлечь последних к административной ответственности. Например, председатель ТОС был привлечен к административной ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды, которое выразилось в том, что на территории ТОС в землю были вкопаны автомобильные шины, которые использовались как элементы облагораживания территории. Главным аргументом для привлечения к ответственности служило то, что в соответствии с уставом ТОС должно было реализовывать программы содержания и развития территории, направленные на её благоустройство и удовлетворение социально-бытовых потребностей жителей, и в том числе контролировать качество уборки территории. Начальник отделения по исполнению административного законодательства (государственный инспектор), прекратил дело за отсутствием состава правонарушения; суд встал на сторону государственного инспектора⁵³.

ФУНКЦИИ ТОС, ПРИРОДА ПРИНИМАЕМЫХ РЕШЕНИЙ

Анализ норм Федерального закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что ТОС не является органом местного самоуправления и не наделено властными полномочиями, следовательно, не вправе издавать обязательные акты. В этом случае возникает вопрос о том, на кого распространяются решения, принимаемые органами ТОС. В практике судов встречаются случаи, когда решения ТОС о заключении договора с обслуживающей организацией распространялось на лиц, не участвующих в конференции и в принятии этого решения⁵⁴.

В контексте полномочий ТОС следует выделить проблему разграничения ТОС, ТСЖ (товарищество собственников жилья) и УК (управляющая компания). Так, в одном из дел истец (ТОС) просит взыскать с ответчика задолженность по жилищно-коммунальным платежам⁵⁵. ТОС в качестве управляющей организации осуществляло управление жилым домом ответчика, хотя ТОС не обладает соответствующим полномочием. Более того, специфика ТСЖ и УК заключается в том, что их деятельность в принципе заключается в управлении общим имуществом жилого дома, в то время как ТОС, являющееся способом самоорганизации граждан, имеет своей целью

представление интересов граждан, живущих на определённой территории, которые могут и не быть собственниками. Таким образом, в данном случае происходит смешение схожих правовых категорий, что недопустимо⁵⁶.

Следует также отметить наличие противоречивой судебной практики в категории споров о взыскании с физических лиц в адрес ТОС задолженности по уплате жилищно-коммунальных услуг. В качестве иллюстрации можно привести примеры противоречивой позиции Второго кассационного суда общей юрисдикции. Между ТОС и ответчиками по данным делам был заключен договор управления домовладением, по условиям которого ТОС оказывает услуги по управлению, содержанию и ремонту (техническому обслуживанию) жилого фонда, коммунальные услуги по водоснабжению, водоотведению, радио, а ответчик принимает на себя обязательство по оплате этих услуг. При этом на основании решения конференции ТОС было определено, что ТОС является надлежащим органом, уполномоченным принимать решения об определении размера платы за содержание и ремонт общего имущества. В определении от 28.04.2022 по делу № 2-541/2021 судом указано, что решения конференций ТОС не являются решениями общего собрания собственников жилых помещений, созываемыми и проводимыми в порядке статьи 46 Жилищного кодекса РФ. Такие решения конференций ТОС нельзя признать решениями общего собрания собственников жилых помещений, поскольку они приняты иным кругом лиц, без какого-либо голосования среди собственников жилых помещений, без соблюдения процедуры созыва и принятия решений, предусмотренных статьей 46 Жилищного кодекса РФ, в отсутствие необходимого кворума. При этом в определении от 20.04.2021 по делу № 2-3735/2020 Второй кассационный суд общей юрисдикции указал, что конференция жителей ТОС наряду с собранием жителей является высшим органом управления, в связи с чем, является надлежащим органом, уполномоченным принимать решения об определении размера платы за содержание и ремонт общего имущества.

Также интересной представляется проблематика, когда ТОС «берёт на себя» полномочия, которые напрямую в статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ не поименованы или даже закреплены за органами местного самоуправления, но в силу

⁵³Решение Камышинского городского суда Волгоградской области от 17.11.2022 по делу № 12-218/2022.

⁵⁴Определение Кемеровского областного суда от 25.10.2018 № 33-10881/2018; решение Центрального районного суда г. Кемерово от 6.04.2021 по делу № 2-1249/2021.

⁵⁵Апелляционное определение Московского городского суда от 30.11.2021 по делу № 33-48124/2021.

⁵⁶Муниципальное право России: учебник для вузов /под редакцией А.Н. Кокотова. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — С. 233.



Вениамин Кондратьев, Губернатор Краснодарского края:

«В крае более 6 тысяч органов ТОС, это одно из самых больших по количественному показателю движений в стране. Они реализуют те задачи, которые на уровне главы поселения или МО могут быть не видны. Я понимаю, что для этого нужны средства. Поэтому мы приняли решение увеличить грантовую поддержку и выделить по программе «Народный бюджет» на пять лет 1,2 млрд рублей. Деньги пойдут на озеленение, создание зон отдыха, детских игровых площадок, ремонт уличного освещения».

бездействия органов местного самоуправления ТОС вынуждено брать их на себя. В одном из дел администрация г. Костромы не исполнила свою обязанность, предусмотренную частью 1 статьи 8 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" по созданию и содержанию мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов для жителей одной из деревень⁵⁷. Существовавший в деревне ТОС после безуспешных попыток добиться у администрации организации площадок накопления ТКО (администрация всякий раз отвечала, что это не входит в ее полномочия) возвел контейнерную площадку и установил контейнеры за собственный счет. Прокуратура просила признать незаконными как бездействие администрации, так и действия ТОС, устранить незаконное место накопления отходов.

Суд признал бездействие администрации незаконным, но отказал в требовании о демонтаже площадки. Суд указал, что с точки зрения законодательства организация мест накопления ТКО не может относиться к полномочиям ТОС, это входит в полномочия органов местного самоуправления. Данное решение может показаться противоречивым, однако суд добился разумного компромисса. Действия администрации не могли быть признаны законными, они объективно нарушали права местных жителей, предусмотренные Федеральным законом "Об отходах производства и потребления", но нельзя признать эффективным способом восстановления их прав демонтаж

организованной ТОС площадки. На организацию новой площадки силами администрации потребовалось бы еще время, тогда как жители остались бы без необходимого любому населенному пункту места накопления ТКО. Кроме того, ТОС и местные жители, на что отдельное внимание обратил суд, были введены в заблуждение администрацией относительно законности своих действий.

Многочисленными становятся судебные дела, в которых исследуются разные аспекты хозяйственной деятельности органов ТОС, в том числе законность заключения договоров, участия в аукционах, исполнения принятых обязательств, взыскании задолженности по договору и т.п.⁵⁸. Отдельную категорию составляют решения, в которых исследуются своевременность и полнота оплаты коммунальных услуг, внесения платы за пользование муниципальным имуществом и т.п.⁵⁹. В подобных делах специфика ТОС практически не рассматривается, исследуются обязательственные правоотношения. Например, ТОС при использовании муниципального имущества по договору ссуды нанес серьезный ущерб помещению. Имущество было испорчено, но при этом добровольно вернуть его Департаменту муниципального имущества ТОС отказывалось. Департамент обратился с иском к ТОС с требованием вернуть имущество, а также выплатить неустойку за период фактического исполнения обязательства по предоставлению имущества. Суд удовлетворил требование

⁵⁷Решение Свердловского районного суда города Костромы от 18.03.2020 по делу № 2-1057/2020.

⁵⁸Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.04.2019 № Ф09-1868/19 по делу № А50-15176/2018; решение Арбитражного суда Ульяновской области от 29.12.2020 г. по делу № А72-4510/2020; решение Арбитражного суда Самарской области от 24.12.2020 по делу № А55-16846/2020; решение Арбитражного суда Свердловской области от 28.10.2020 по делу № А60-18168/2020; решение Арбитражного суда Самарской области от 20.10.2020 по делу № А55-19859/2020; решение Арбитражного суда Ульяновской области от 20 октября 2020 по делу № А72-8625/2020; решение Арбитражного суда Ульяновской области от 28.07.2020 по делу № А72-2589/2020; решение Октябрьского районного суда г. Кирова от 6.06.2019 по делу № 2-1509/2019; решение Завьяловского районного суда Республики Удмуртия от 24.07.2018 по делу № 2-712/2018; заочное решение Metallургического районного суда г. Челябинска от 27.04.2021 по делу № 2-1017/2021; решение Чкаловского районного суда г. Екатеринбурга от 13.11.2020.

⁵⁹Решение Арбитражного суда Челябинской области от 2.08.2021 по делу №А76-18079/2021; решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 15.06.2020 по делу № А75-1133/2020; решение Арбитражного суда Свердловской области от 28.07.2021 по делу № А60-66702/2020; решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 9.07.2021 по делу № А75-2030/2021; решение Арбитражного суда Приморского края от 29.06.2021 по делу №А-51-5374/2021; решение Арбитражного суда Сахалинской области от 26.06.2020 по делу №А59-1408/2020

частично, лишь уменьшив размер неустойки: это было объяснено тем, что ответчик – некоммерческая организация⁶⁰.

В судебной практике есть и дела, когда предметом спора являются вопросы связанные с получением ТОС субсидий из местного бюджета. Как правило ставится вопрос о возврате субсидий или их перечислении в связи с нарушением органами ТОС взятых на себя обязательств (непредоставление финансовых документов или отчетности, нарушение сроков или плана мероприятий и т.п.)⁶¹.

Встречаются примеры дел, связанные с обеспечением права жителей на участие в принятии решений на конференциях или собраниях ТОС. Так, в одном из решений суд указывает, что поскольку из представленных ответчиком доказательств не усматривается, что интересы жителей на конференции представлены хоть каким-либо делегатом, то решением конференции нарушены права не только конкретного лица, выступающего в качестве делегата, но и интересы иных лиц (жителей данного дома, уполномочивших определенное лицо представлять их интересы на данной конференции)⁶². Таким образом, в данном деле суд пришел к выводу, что доказательств наличия кворума при проведении оспариваемой конференции судом не установлено, следовательно, конференция проведена с существенным нарушением требований закона, а принятые на ней решения являются недействительными в силу ничтожности.

Стоит отметить, что признание недействительности протокола приравнено к недействительности принятых собранием решений⁶³. Основаниями могут являться разные обстоятельства. Например, нелегитимность кандидатов конференции⁶⁴ и, как следствие, отсутствие кворума, ненадлежащее извещение о проведении конференции⁶⁵, несоответствие повестки дня заявленным вопросам для рассмотрения, а также принятие решений по вопросам, не относящимся к компетенции конференции, не своевременная публикация решений⁶⁶.

Все эти основания оспаривания решения конференции ТОС имели место в деле Железнодорожного районного суда города Барнаула (решение от 18.02.2021 по делу № 2-3328/2021).

Требования были удовлетворены частично, потому, что решения конференций были признаны недействительными, т.к. не соответствовали повестке конференции. Эту позицию поддержали и апелляция и апелляция, которая отклонила доводы апелляторов о прерогативе высшего органа уточнять и изменять повестку конференции, в том числе, непосредственно на собрании, посчитав противоречием нормам действующего законодательства, и поскольку это является препятствием для реализации участниками гражданско-правового сообщества, не присутствующими на собрании, своих прав по принятию решений по всем вопросам повестки дня⁶⁷. Интересно, что уже в другом деле при рассмотрении иной ситуации появилась ссылка на это вступившее в законную силу судебное решение, как на преюдицию⁶⁸.

В судебной практике только начинают появляться дела, связанные с инициативным бюджетированием или инициативными проектами. Так, особый интерес⁶⁹ представляет собой дело о привлечении к ответственности за совершение административного правонарушения, когда должностное лицо нарушило порядок предоставления межбюджетных трансфертов, в рамках которых происходило инициативное бюджетирование на реализацию инициативных проектов по развитию территорий. Удалось обнаружить решение, в котором говорилось, что реализация проектов гражданских инициатив в рамках инициативного бюджетирования относятся к вопросам местного значения сельского поселения, так как напрямую относятся к вопросу о благоустройстве территорий⁷⁰.

Инициативные проекты должны быть направлены именно на развитие части территории и не могут выходить за её пределы. В одном из дел⁷¹ истец испрашивал средства для реализации проекта (создание автомобильной парковки). При этом парковка в соответствии с документацией должна была находиться за пределами территории общественного самоуправления. В обоснование требований было указано, что реализация проекта направлена на удовлетворение потребностей лиц, проживающих в границах территории общественного самоуправления. Суд отказал

⁶⁰Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 1.07.2022 по делу №А75-264/2022.

⁶¹Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.05.2019 по делу № А72-21097/2018;

⁶²Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 2.02.2021 по делу № 2-1567/2020, 33-1061/2021(33-12245/2020).

⁶³Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 22.10.2019 № 2-5165/2019, 33-11243/2019.

⁶⁴Решение Железнодорожного районного суда города Новосибирска от 20.10.2020 № 2-1567/2020-М-1130/2020, Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 02.02.2021 по делу № 2-1567/2020, 33-1061/2021(33-12245/2020); Решение Завельцовского районного суда города Новосибирска от 18.11.2020 по делу № 2-1678/2020.

⁶⁵Решение Первомайского районного суда города Омска от 31.03.2021 по делу № 2-465/2021; апелляционное определение Омского областного суда от 18.06.2021 по делу № 33-3304/2021(2-465/2021).

⁶⁶Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 30.06.2021 № 2-3365/2020, 33-3054/2021.

⁶⁷Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 23.06.2021 по делу № 33-4591/2021(2-3328/2021).

⁶⁸Решение Железнодорожного районного суда города Барнаула от 19.11.2021 по делу № 2-3494/2021

⁶⁹Постановление Ленинского районного суда г. Воронежа от 11.01.2022 № 5-16/2022.

⁷⁰Решение Апелляционного суда Воронежской области от 6.06.2022 по делу № А14-20105/2021.

в иске в связи с тем, что предоставление грантов в соответствии с актом субъекта РФ предусматривается в случаях реализации проекта на самой территории территориального общественного самоуправления.

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТАРОСТЫ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЁННОГО ПУНКТА

Согласно статье 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории, может назначаться староста сельского населенного пункта. Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом.

При этом староста не является государственным или муниципальным служащим, он выступает именно как посредник во взаимодействии органов местного самоуправления и населения. В качестве полномочий старосты можно выделить следующие: взаимодействие с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте; взаимодействие с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направление по результатам таких мероприятий обращений и предложений, в том числе оформленных в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению органами местного самоуправления; информирование жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействие в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления, содействие органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте; право выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта; осуществление иных полномочий и прав, предусмотренных уставом муниципального образования

и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

Таким образом, староста не является органом власти или должностным лицом, наделённым властными полномочиями, а основная его функция заключается в обеспечении взаимодействия органов местного самоуправления и населения в определённом сельском населённом пункте.

Как было отмечено, староста назначается представительным органом местного самоуправления по представлению схода граждан. Возникает вопрос о том, является ли предложение схода граждан обязательным для представительного органа. В одном из дел суд указал, что отсутствие перечисленных в части 4 статьи 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ оснований для отказа в назначении лица старостой села не свидетельствует об обязанности представительного органа муниципального образования назначить представленное лицо старостой села⁷¹. Иными словами, тот факт, что сход граждан выдвинул кандидатуру старосты, не обязывает представительный орган принять её.

В судебной практике также возник вопрос о процессуальной дееспособности старосты в представлении интересов граждан, проживающих на территории сельского населённого пункта. Так, в одном из дел⁷² суд удовлетворил иск старосты деревни об оспаривании договора, заключённого между администрацией и частным лицом, по обеспечению транспортного сообщения между деревней и остальной территорией муниципального образования, поскольку договор являлся мнимым. Суд указал, что истец имеет законный интерес в оспаривании сделки, поскольку является старостой деревни, транспортное сообщение которой обеспечивается по спорному договору.

Вместе с тем, согласно части 1 статьи 46 ГПК РФ только в случаях, предусмотренных законом, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации или граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц. Законодательство не наделяет старост сельских населённых пунктов полномочием по обращению в суд с исками в защиту интересов жителей населённых пунктов. Данный пример показывает, что суды понимают полномочия старосты достаточно широко, в том числе наделяют правом действовать в интересах жителей населённого пункта, старостой которого он избран.

⁷¹Решение Хабаровского краевого суда от 2.12.2020 по делу № 33а-7131/2020.

⁷²Апелляционное определение Владимирского областного суда от 26.05.2020 по делу № 33а-1725/2020.

⁷³Решение Новгородского районного суда Новгородской области от 24.04.2019 по делу № 2-1933/2019.