12.5.2015

AUDIOWIZARD TRANSCRIBE

СИДОРОВ МИХАИЛ ИВАНОВИЧ

Conference.wav

Длительность файла (00:41:08)

Стенограмма аудиозаписи с несколькими участниками

**Транскрибация аудиозаписи с несколькими дикторами (конференция)**

**00:00:00 — Начало записи**

**«Территориальное общественное самоуправление: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития»**

**2 декабря 2014 года**

**Д.И. АЗАРОВ.** Коллеги, добрый день. Я рад вас приветствовать на научно-практической конференции по теме «Территориальное общественное самоуправление: состояние, проблемы и направления дальнейшего развития».

Спасибо, что добрались вовремя. Еще участники в процессе работы нашей конференции

будут подходить. Первый снежок вызвал некоторые затруднения с тем, чтобы попасть вовремя в Совет Федерации. Мы имеем с вами возможность работу уже начать.

Сегодня в нашей работе принимают участи члены Совета Федерации, представители

органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации из более, чем 20 регионов; представители региональных отделений Всероссийского совета местного самоуправления и советом муниципальных образований субъектов Российской Федерации, представителей Общероссийского конгресса муниципальных образований. И, конечно, наши главные участники конференции – это представители органов территориального общественного самоуправления. И я хочу вас искренне поблагодарить за то, что сегодня здесь. Без вас эта конференция, на мой взгляд, просто потеряла бы смысл. Спасибо, что вы добрались.

Я по двум категориям общественников – это территориальное общественное

самоуправление и председатели советов многоквартирных домов… Я всегда, когда вижу, в первую очередь благодарю этих людей, потому что они делают очень много для развития наших поселков, городов, конкретных микрорайонов. Зачастую больше, чем чиновники, работающие на муниципальных и государственных должностях. Спасибо вам за это, и спасибо за то, что вы сегодня здесь.

Уважаемые коллеги, тема нашего сегодняшнего обсуждения является, безусловно,

актуальной. Во-первых, решающим значением системы местного самоуправления, как самого близкого гражданам уровня публичной власти, для создания благоприятных условий жизни на территории их проживания и для развития нашей общественной политической системы в целом.

Во-вторых, значением института территориального общественного самоуправления как

важнейшего элемента системы местного самоуправления, способного обеспечить необходимую связь общества и власти, без которой сложно преодолеть еще существующее во многих местах недоверие к власти и даже отчуждение власти от общества.

В-третьих, актуальность темы нашей конференции заключается в сегодняшнем

состоянии территориального общественного самоуправления, наличием многих проблем в этой сфере, без решения которых эта важнейшая форма народовластия не раскроет свой потенциал, а он, на мой взгляд, не реализован в полной мере.

Как вы знаете, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин

определил в качестве важнейшей государственной задачи создание сильной дееспособной ответственной финансово самостоятельной власти на местах, обеспечения реальных возможностей и участия граждан в управлении своим поселком, городом, решения повседневных вопросов местного сообщества, от которых напрямую зависит качество жизни людей. Решить эту задачу проблематично без весомого улучшения правовых и организационных условий, способствующих активному участию граждан в деятельности органов местного самоуправления и создания эффективных механизмов обратной связи между населением и органами власти.

Территориальное общественное самоуправление является тем звеном, связующим

граждан и местную власть, отсутствие слабости и лимитация которого делает неустойчивой всю систему. Особенно важно, на мой взгляд, создавать благоприятные условия для развития (00:12:56) территориального общественного самоуправления в крупных городах, в том числе и столичных, где в силу масштабов и численности населения предпосылки роста отчуждения муниципальной власти от общества представляются весьма значительно.

В текущем 2014 году в системе местного самоуправления в нашей стране наступил

новый этап, связанный с серьезными изменениями в федеральном законодательстве, которые были внесены федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136. Основная суть этих изменений в том, что субъектам Российской Федерации предоставлены дополнительные правовые возможности устанавливать организационную структуру системы органов местного самоуправления в регионах, учитывая местные особенности и специфику, на основе вариативности и многообразия форм.

Появилась возможность и оптимально перераспределить полномочия между органами

государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Коллеги, и, конечно, не случайно эти полномочия даны именно субъектам Федерации.

Россия – федеративное государство, и, конечно же, на местах, на конкретных территориях

понятнее, какая модель более эффективно будет работать в тех конкретных условиях. Очень важно, чтобы в принятии таких решений на практике был обеспечен действительный учет позиций и интересов органов местного самоуправления, отражающих интересы граждан.

Следует отметить, что совершенствование федерального законодательства в области

местного самоуправления почти не затронуло правовые основы создания и деятельности

территориального общественного самоуправления. На федеральном уровне проблемам развития территориального общественного самоуправления не уделялось, на мой взгляд, достаточного внимания, так как основное внимание было направлено на проблемы деятельности органов местного самоуправления.

Второго июня 2009 года в Государственной Думе были проведены парламентские

слушания по вопросам организации и деятельности территориального общественного

самоуправления. На основе рекомендаций тех слушаний в 2011 году в статью 27 федерального закона № 131 внесены изменения, которыми была уменьшена требуемая норма представительства для проведения собраний и конференций по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления. Это, конечно же, облегчило учреждение и деятельность ТОС, но многие проблемы остались.

Как показывают обращения в Совет Федерации представителей ТОС и органов местного

самоуправления, в сфере правовой регламентации территориального общественного

самоуправления имеются серьезные нерешенные вопросы. Часто высказывается мнение о недостаточной правовой урегулированности в федеральном законе отношений между органами местного самоуправления и ТОС. При этом выдвигается предложение о том, чтобы установить в федеральном законе дополнительные правовые гарантии реализации права граждан на осуществление территориального общественного самоуправления, которыми, по сути, являются также и нормы, регулирующие взаимодействие ТОС с органами местной власти. (00:17:07) Высказывается также позиция о том, что правовые гарантии деятельности ТОС, в том числе по их участию в подготовке планов развития соответствующих муниципальных образований, являются недостаточными. Конечно, здесь есть практики отдельных городов, поселений, успешные практики, но, к сожалению, это еще не стало обычной, распространенной по всей территории страны нормой.

В раздаточных материалах есть таблица с информацией о наиболее актуальных

проблемах в организации и деятельности территориального общественного самоуправления, требующих законодательного решения, представленная исполнительным комитетом Общероссийского конгресса муниципальных образований. Некоторые предложения являются дискуссионными, но я думаю, что мы все их внимательно рассмотрим.

Коллеги, нам бы хотелось, чтобы сегодня более подробно рассказали не только о

достижениях, но и о проблемах в организации и деятельности ТОС, особенно в аспекте

возможного совершенствования федерального законодательства. Для нас, как законодателей, очень важно узнать ваше видение имеющихся проблем, услышать от вас замечания и предложения по совершенствованию действующих федеральных законов.

Наша конференция имеет практическую направленность, и ее итогом будет итоговая

резолюция с рекомендациями палатам Федерального Собрания и другим органам власти в части совершенствования правовых основ территориального общественного самоуправления, а также других инструментов государственной политики в этой сфере. Проект итоговой резолюции у нас у всех на руках имеется. Прошу высказывать свои предложения и замечания по проекту сегодня в своих выступлениях, ну и, пожалуйста, в письменной форме.

Уважаемые коллеги, нам необходимо установить регламент нашей конференции. У нас

есть основной доклад и большой список желающих выступить, которые об этом заранее

сообщили, и в программе список выступающих представлен.

Коллеги, с учетом того, что есть желание как можно больше людей послушать, мы

должны понимать, что тогда мы должны жесткий регламент для выступлений выбрать.

Предлагается для доклада 10 минут, для выступлений – до 5 минут. Коллеги, договорились?

Давайте сами следить за регламентом. Не очень корректно прерывать выступающего, но давайте исходить из того, что как можно больше людей сегодня, приехавших с разных территорий, из регионов, должны выступить. Поэтому давайте мы за регламентом будем следить достаточно внимательно.

Коллеги, я хотел бы, чтобы мы перешли к основному докладу, сегодня заявленному, и

хочу предоставить слово Шугриной Екатерине Сергеевне, профессору кафедры

конституционного и муниципального права Московского государственного юридического

университета имени О.Е. Кутафина, доктору юридических наук, члену научно-экспертного

совета при Комитете по федеративному устройству, региональной политике, местному

самоуправлению и делам Севера.

Пожалуйста, Екатерина Сергеевна.

**Е.С. ШУГРИНА.** Добрый день, уважаемые коллеги! Для меня большая честь выступать на таком потрясающем мероприятии. Я не ожидала, что Вы меня позиционируете как основной доклад, потому что я рассматриваю Ваше выступление как основной доклад. Вы и статистику, и по правовым основам очень хорошо представили комментарий. С Вашего позволения, тогда содокладчик, но не основной доклад. Спасибо.

Мне очень нравится, что именно сейчас, когда началась муниципальная реформа,

комитет проводит конференцию по вопросам территориального общественного самоуправления.

Потому что одна из целей муниципальной реформы, как сейчас совершенно справедливо говорил Дмитрий Игоревич, – это приближение власти к населению, это усиление общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. И с этой точки зрения, конечно, институт территориального общественного самоуправления нуждается в пристальном рассмотрении и максимальном вовлечении для достижения тех целей, о которых уже говорил Дмитрий Игоревич.

Я хотела бы позволить себе поделиться некоторыми соображениями по особенностям

правового регулирования института территориального общественного самоуправления,

основанного не только на анализе законодательных и иных нормативных правовых актов, но и с учетом той судебной практики, которую я стараюсь следить и которая, как мне кажется, полезна именно с точки зрения мониторинга эффективности тех правовых норм, которые в настоящее время действуют. Но прежде чем говорить об этом, хотела бы просто напомнить всем участникам, что в связи с проводимой муниципальной реформой, теми поправками, которые были внесены в мае, летом, недавно, в последнее время в статью 131-го закона, посвященную территориальному общественному самоуправлению были внесены изменения и действительно многие проблемы, о которых мы очень долгое время говорили, сейчас решены. И это тоже очень приятно, это отрадно констатировать. Но нет предела совершенству, и я хотела бы сейчас обозначить еще некоторые

аспекты, которые, с моей точки зрения, могли бы быть улучшены.

С чего хотелось бы начать в плане возможных направлений совершенствования нашего

действующего законодательства? В первой части статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ дается определение территориального общественного самоуправления, которое все вы знаете.

Напомню: территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства. Если мы будем читать дальше эту статью, то в пятой части говорится о том, что может являться юридическим лицом, и вообще как регистрируется территориальное общественное самоуправление. У нас в настоящее время действующее законодательство предусматривает две параллельно существующие или две альтернативные процедуры. С одной стороны, территориальное общественное самоуправление регистрируется в органах местного самоуправления и может спокойно существовать дальше, если не претендует на какую-то хозяйственную деятельность, предполагающую обязательное наличие статуса юридического лица. Вот с этим все замечательно, тут, насколько я понимаю в плане регистрации проблем нет, уже законодательство устоялось, и все внешне благополучно, хотя бывают отдельные отклонения на местах. С моей точки зрения определенные проблемы возникают, если использовать на местах хотят другую процедуру и получать статус юридического лица. У меня в этой связи возникает

несколько вопросов.

Во-первых, а что получает статус юридического лица? Смотрим в 131-ом Федеральном

законе, в части пятой статьи 27, во втором абзаце сказано: территориальное общественное самоуправление может являться юридическим лицом. Напомню то, о чем говорила в самом начале: территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан.

Мы складываем одно с другим, и получается: самоорганизация является юридическим

лицом. Вот у меня в этой связи просто картинка не складывается. Наверное, это не очень

корректные формулировки. Юридическим лицом является не всё территориальное общественное самоуправление, а органы. Наверное, такую формулировку и нужно было бы включить в закон.

Собственно, в действовавшем ранее 154-м законе говорилось именно об этом – что органы местного самоуправления могут наделяться статусом юридического лица, и дальше уже всё вполне понятно и прозрачно.

Следующий вопрос, который в этой связи возникает. Как совершенно справедливо

обратил внимание Дмитрий Игоревич, у нас если речь идет о регистрации юридического лица, то в законе предусматривается некоммерческая организация и делается отсылка на

соответствующее законодательство, в частности, говорится, что подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческая организация. И фактически органы ТОС выведены полностью за рамки деятельности публичной власти. Хорошо это или плохо? Это дискуссионный вопрос, и я надеюсь, что в ходе сегодняшних ваших выступлений вы прокомментируете позицию именно с точки зрения вашей конкретной деятельности, помогает вам это или мешает.

Но я хотела бы обратить внимание на некоторые аспекты этой конструкции с точки

зрения анализа судебной практики и с точки зрения анализа норм действующего

законодательства. Смотрите, если органы ТОС являются некоммерческими организациями, то они полностью выводятся за рамки деятельности органов власти, и дальше получается, что чисто юридически это может быть общественная организация. Как общественную организацию включить в процесс принятия решений, в том числе связанных с деятельностью органов местного самоуправления? Юридически никак. У нас есть антимонопольное законодательство, которое достаточно четко предусматривает: полномочия органов власти могут осуществлять только органы власти. Даже если в законе предусмотрено, что ТОС регистрируется в органах местного самоуправления, это не предоставляет им статус публично-правового образования, это некоммерческая организация. То есть юридически это субъект гражданско-правовых отношений, который в принципе не может обладать публичными полномочиями. Это не хорошо и не плохо,

это следствие той юридической конструкции, которая в настоящее время предусмотрена

действующим законодательством. С моей точки зрения, это не совсем корректно. И, мне кажется, было бы правильно предусмотреть в 131-м законе конкретную или специально разработанную или просто указать на конкретную организационно-правовую форму, в которой может создаваться орган ТОС как юридическое лицо. И здесь должна быть специфика. Вот смотрите: мы же предусматриваем, что учреждать органы ТОС можно только в форме собраний, конференций при явке не меньше чем… Но, с другой стороны, если мы посмотрим законодательство о некоммерческих организациях, а там другой порядок учреждений, в том числе общественной организации, которыми могут быть эти органы ТОС, это одна из разновидностей некоммерческих организаций. Три человека могут создавать общественную организацию. Как одно связано с другим? Чем руководствоваться нашим регистрирующим органам, когда они регистрируют устав? Вот мы сами закладываем проблему, с которой, к сожалению, сталкиваются наши замечательные органы ТОС, а, я думаю, вы лучше меня знаете, кто на практике этим занимается, – очень часто энтузиасты-пенсионеры. Могут ли они в этих юридических проблемах при регистрации разобраться? Наверное, им это сложно делать. Поэтому,

наверное, можно было бы упростить им жизнь, сделав именно на федеральном уровне более четкое правовое регулирование в плане предусматривания конкретной организационно-правовой формы.

Дальше. Какие еще это проблемы на практике вызывает? В действовавшем ранее 154-м

законе этот вопрос так четко не регулировался, и на местах возникали примеры, когда органы ТОС включались в процедуру принятия органами местного самоуправления тех или иных решений. И сейчас уже Дмитрий Игоревич сказал, совершенно правильно на это обратил внимание, что, наверное, вопросы, связанные с благоустройством территорий, застройкой территорий, надо было бы как-то обсуждать с людьми, в том числе с органами ТОС, которые являются выразителями интересов населения в тех местах, где они созданы. И раньше это действительно законодательство предусматривало: например, вопросы благоустройства могут быть решены при обязательном обсуждении с органами ТОС.

Давайте включим ТОСы в качестве обязательной стадии принятия решения по

некоторым вопросам местного самоуправления или предусмотрим возможность такого

включения. И пусть муниципалы уже сами смотрят, установить ли им в уставе такую норму.

Если органы ТОС действительно достаточно хорошо себе зарекомендовали, пользуются

авторитетом, их нужно включать в качестве обязательной стадии в те решения, которые

принимаются. Если на какой-то территории органов ТОС нет, то пусть органы местного

самоуправления принимают свои решения без них.

Следующая проблема, которая, с моей точки зрения, есть и которую нужно учитывать.

Вот эта неопределенность правового статуса организационно-правовой формы создает и

проблемы, связанные с финансированием территориального общественного самоуправления и взаимоотношением с органами местного самоуправления. Формально это некоммерческая организация. А дальше возникает вопрос: а на основании каких решений, правовых норм органы местного самоуправления финансируют деятельность некоммерческих организаций? Наше действующее законодательство достаточно четко дает ответ и очень узкие рамки. Вопрос: хорошо это или плохо? Если мы выведем, как я уже говорила, органы ТОС за рамки стандартных некоммерческих организаций, мы можем тем самым упростить и возможность финансирования за счет средств местного бюджета, если органы местного самоуправления посчитают это целесообразным. Кроме того, действующее законодательство предусматривает, что органы ТОС могут заниматься хозяйственной деятельностью, осуществлять деятельность по благоустройству территории, иную, направленную на удовлетворение социально-бытовых… в том числе за счет средств граждан. И возникает вопрос: а что такое финансирование деятельности за счет средств граждан? Напомню, это некоммерческая организация, то есть добровольно создаваемая

организация, например, общественная организация. Какова природа тех решений, которые принимаются этой структурой для тех граждан, которые проживают на этой территории. Я смотрела достаточно большое количество судебных решений, позволю себе процитировать. Не буду называть, где я это видела, но документы у меня есть. В одном из органов ТОС приняли решение: решением такой-то отчетной конференции установить следующие взносы для лиц, имеющих собственные земельные участки на территории микрорайона, – 250 рублей; на очистку, ремонт – 56 рублей; на текущее содержание газораспределительных сетей для земельных участков граждан – 90 рублей; на перспективное развитие микрорайона – 136 тыс. рублей; на подключение к магистральным сетям водопровода линии электропередач – 307 тыс. рублей.

Дальше у меня возникает вопрос: а что это вообще такое? Это реальное решение органов ТОС.

Что меня тревожит? С одной стороны, органы ТОС за счет таких поборов с населения

решают вопросы местного значения. Это меня пугает. С другой стороны, вот эти взносы, как они их изящно сами называют, они, с моей точки зрения, являются незаконными, и они могут быть обязательными для членов вот этой общественной организации, некоммерческой организации. А если люди не писали заявление: прошу меня принять меня в ТОС… Является ли для них обязательным решение ТОС? Могут ли они от этого отказаться? Правоприменительная практика идет по такому пути, прокуратура, конечно, признает это незаконным, а суды, особенно в этом не разбираясь, признают законным. Правоприменительная практика в этой части очень противоречива. Позиция антимонопольных служб одна, у прокуратуры – другая, у судов – третья, причем суды в разных регионах выносят взаимоисключающие решения. Напомню, у нас все-таки

сборы, обязательные платежи могут устанавливать только органы публичной власти. То, что делается некоммерческими организациями, оно регулируется иным образом, это иное законодательство.

И вот этот вопрос: особенности финансирования деятельности территориального

общественного самоуправления, природа тех решений, которые принимаются органами ТОС, с моей точки зрения, требуют дополнительного урегулирования, в первую очередь, именно на федеральном уровне. С моей точки зрения можно было бы внести соответствующие изменения в 131-й закон, которые позволят, с одной стороны, сделать более четкими (как совершенно справедливо сказал Дмитрий Игоревич), взаимоотношения органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, а с другой стороны, установить определенные гарантии, определенные механизмы защиты населения, наших граждан от возможного злоупотребления властью, в том числе и в силу, может быть, отсутствия необходимых правовых знаний и тех норм, которые существуют в нашем действующем

законодательстве.

Я стараюсь соблюдать регламент, и на этом хотела бы закончить свое выступление для

того, чтобы предоставить возможность выступить всем заявленным докладчикам, потому что уверена, что у вас есть очень много материалов.

И в завершении еще раз спасибо комитету за ту актуальную тему, которую вынесли вот

сейчас, на данном этапе муниципальной реформы, в качестве темы нашей научной конференции.

Спасибо.

**Д.И. АЗАРОВ.** Спасибо, Екатерина Сергеевна.

Я думаю, коллеги, что всем на полезном в самом начале обсуждения получить такой

институциональны взгляд, еще раз посмотреть проблемы, которые ТОСы не могут иногда себе объяснить, сталкиваясь в жизни с проблемами регистрации, работы. Не всегда даже понимают, что основы как раз защиты в действующем законодательстве. Конечно, нам стоить над этим поработать.

Еще раз хочу Вас поблагодарить, Екатерина Сергеевна, за Ваш доклад. Единственное с

чем всегда не согласен, что идет реформа у нас. Все-таки реформа в отдельных регионах идет, а федеральное законодательство говорит о том, что полномочия, переданные дополнительно и на

территории России… каждый принимает решение для себя, в том числе по общественному самоуправлению.

Коллеги, давайте продолжим наше обсуждение.

Мария Владимировна Бобкова, заместитель начальника управления по работе с

населением на территории администрации города Рязани – начальник отдела по работе с

общественными проектами и развитию самоуправление.

Тема выступления «ТОС как основа долгосрочного общественно-властного партнерства

на местном уровне».

**00:41:08 — Конец записи**