

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Чеботарев Геннадий Николаевич,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета (ТюмГУ),
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
chebotarev@utmn.ru

В статье анализируются разработанные Министерством юстиции РФ изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления. Отмечается необходимость системного взаимосогласованного изложения правовых норм в федеральных законах и прежде всего в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предлагается закрепить за органами территориального общественного самоуправления как социально ориентированными некоммерческими организациями возможность осуществления общественно полезных услуг, финансирование которых осуществляется из бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, социально ориентированные некоммерческие организации, оказание общественно полезных услуг.

PECULIARITIES OF THE REGULATION OF ACTIVITIES OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT AS A NON-COMMERCIAL ORGANIZATION

Chebotarev Gennady N.
Head of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Institute of State and Law of the Tyumen State University (TSU)
Honored Lawyer of the Russian Federation
Doctor of Law
Professor

The article analyzes changes in certain legislative acts of the Russian Federation developed by the Ministry of Justice of the Russian Federation in the part of establishment of special features of regulation of the activities of territorial public self-government. There is a need for a system of mutually consistent presentation of legal norms in federal laws and, first of all, in the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". It is proposed to assign to the bodies of territorial public self-government as socially-oriented non-profit organizations the possibility of carrying out socially useful services financed from the budgets of the subjects of the Russian Federation and municipalities.

Keywords: territorial public self-government, socially-oriented non-profit organizations, rendering of socially useful services.

Министерством юстиции РФ разработан и размещен 8 ноября 2017 г. на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для общественного обсуждения проект Федерального закона «О внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации». Законопроект подготовлен в соответствии с перечнем поручений Президента РФ

от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 и направлен на установление особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации, предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон «О некоммерческих организациях») социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных указанным Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных коллегий, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»¹.

Разработчики рассматриваемого законопроекта в целях выполнения перечня поручений Президента РФ в части предоставления территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг, предлагают, по сути, установление особого вида некоммерческих организаций в лице территориального общественного самоуправления. Аргументируют свое предложение в пояснительной записке к законопроекту следующим образом:

«...деятельность ТОС направлена на решение вопросов местного значения, то есть ориентирована на интересы круга лиц — жителей соответствующей территории, тогда как иные некоммерческие организации, на которые распространяется специальный порядок государственной регистрации и контроля за их деятельностью, преследуют значимые для неопределенного круга лиц цели».

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 31.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

А поэтому, как считают разработчики законопроекта, представляется целесообразным исключение ТОС из числа указанных некоммерческих организаций, на которые распространяется специальный порядок государственной регистрации и контроля. Но и к социально ориентированным некоммерческим организациям — исполнителям общественно полезных услуг авторы законопроекта ТОСы не относят, а предлагают лишь дополнить перечень видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, содержащийся в п. 1 ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях», подпунктом следующего содержания: «19) развитие территориального общественного самоуправления и поддержка гражданских инициатив по решению вопросов местного значения».

Во-первых, налицо противоречия, содержащиеся в законопроекте и пояснительной записке к нему. С одной стороны, предлагается исключить ТОСы из числа некоммерческих организаций, на которые не распространяется порядок государственной регистрации и контроля, не распространять на них действие ст. 13.1, 23, 23.1 и 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», а с другой — дополнить подп. 19 п. 1 ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Во-вторых, в п. 1 ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» установлен перечень видов деятельности, осуществляемых социально ориентированными некоммерческими организациями, которым может быть оказана поддержка органами государственной власти и местного самоуправления. И ничего не говорится о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг, как особого вида некоммерческих организаций. А между тем в обращении Президента РФ речь идет именно о предоставлении территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных не вообще для социально ориентированных некоммерческих организаций, а именно для социально ориентированных организаций — исполнителей общественно полезных услуг. Данный же перечень общественно полезных услуг установлен не Федеральным законом «О некоммерческих организациях», а Постановлением Правительства РФ².

² Постановление Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных

И наконец, в-третьих, даже если дополнить перечень общественных услуг социально ориентированных некоммерческих организаций такой услугой, как развитие территориального общественного самоуправления, поддержка гражданских инициатив по решению вопросов местного значения, то, по сути, все органы территориального общественного самоуправления должны быть признаны социально ориентированными некоммерческими организациями — исполнителями общественно полезных услуг, так как все они в настоящее время в той или иной мере участвуют в развитии территориального общественного самоуправления, поддержке гражданских инициатив.

Территориальное общественное самоуправление, являясь некоммерческой организацией, может быть отнесено к социально ориентированным некоммерческим организациям, поскольку согласно п. 3 ч. 8 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы территориального общественного самоуправления могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета³.

Если территориальное общественное самоуправление фактически является социально ориентированной некоммерческой организацией (по нашему мнению, это так и есть в действительности), то что мешает отнести его и к социально ориентированным некоммерческим организациям — исполнителям общественно полезных услуг?

В Федеральном законе «О некоммерческих организациях» под некоммерческой организаци-

ей — исполнителем общественно полезных услуг понимается социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не является некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и не имеет задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством РФ обязательным платежам⁴.

Отнесение территориального общественного самоуправления к социально ориентированным некоммерческим организациям — исполнителям общественно полезных услуг в полной мере учитывает по существу смысл поручения Президента РФ о предоставлении территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно-полезных услуг.

Действительно, если предоставить территориальному общественному самоуправлению такие же меры поддержки, как и для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг, то понадобится всего лишь уточнить перечень видов деятельности органов территориального общественного самоуправления, совпадающих с видами деятельности социальных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг.

Помимо хозяйственной деятельности по благоустройству территории органы территориального общественного самоуправления осуществляют, как уже было отмечено, хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан. В частности, такие виды деятельности, как организация и проведение культурно-массовых мероприятий, спортивно-оздоровительной работы по развитию физической культуры и спорта, предусмотрены в перечне общественно полезных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ⁵.

Что касается предложения авторов законопроекта об установлении в Законе № 131-ФЗ порядка

услуг и критериев оценки качества их оказания» (ред. от 27.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Пункт 2.2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

⁵ Постановление Правительства РФ от 27 октября 2016 г. № 1096.

использования имущества, ликвидируемого ТОС, являющегося юридическим лицом, предусматривающего передачу имущества после удовлетворения требований кредиторов местной администрацией, то такого рода законодательные новеллы прямо противоречат ГК РФ.

Согласно ст. 212 ГК РФ в Российской Федерации признаются государственные, муниципальные и иные формы собственности. К иным формам относится и собственность территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации в организационно-правовой форме юридического лица — общественной организации.

Как записано в ч. 4 ст. 213 ГК РФ, имущество, являющееся собственностью общественной организации, в случае ликвидации такой организации, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, используется в целях, указанных в ее учредительных документах. А поскольку учредителями территориального общественного самоуправления являются граждане, то только они могут распорядиться имуществом в ходе ликвидации территориального общественного самоуправления. Это имущество может быть, например, передано иным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность по решению вопросов местного значения в пределах территории, на которой было учреждено территориальное общественное самоуправление.

Подводя итоги сказанному, можно сделать следующие выводы:

1. Предлагаемые изменения в отдельные законодательные акты в части исполнения поручения Президента РФ о предоставлении территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг, не позволяют предоставить территориальному общественному самоуправлению такие же меры поддержки, которые предусмотрены для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг.

Даже в случае дополнения п. 1 ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» подп. 19 следующего содержания: «...развитие территориального общественного самоуправления и поддержка гражданских инициатив по решению вопросов местного значения», это не будет означать, что для территориального общественного

самоуправления предусмотрены такие же меры поддержки, что и для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг.

Во-первых, в ст. 31.1 речь идет о поддержке лишь социально ориентированных некоммерческих организаций, не признанных исполнителями общественно полезных услуг.

Во-вторых, перечень видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, которым может быть оказана поддержка, существенно отличается от перечня общественно полезных услуг, утвержденных Правительством РФ.

В-третьих, меры экономической поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций существенно отличаются от мер поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг. Последним предусмотрено прямое финансирование оказания общественно полезных услуг из бюджетов субъектов РФ, муниципальных образований в объеме до 10% средств, выделяемых на оказание общественно полезных услуг.

Оценивая в целом представленный законопроект, можно сделать вывод о том, что предлагаемые изменения законодательства, касающиеся регулирования территориального общественного самоуправления, не устраняют имеющиеся противоречия, пробелы в действующем законодательстве, не приводят к предоставлению территориальному общественному самоуправлению необходимой государственной поддержки.

В целях системного закрепления общих принципов территориального общественного самоуправления целесообразно в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в более развернутом, детализированном виде изложить комплекс норм, взаимоувязанных с иными федеральными законами, и не в одной статье, а в самостоятельной главе. В ней, кроме принципов территориального общественного самоуправления, следовало бы более подробно закрепить права граждан по участию в территориальном общественном самоуправлении, формы их участия, установить расширенный перечень предметов ведения территориального общественного самоуправления, полномочия органов территориального общественного самоуправления, подробно прописать формы

взаимодействия органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, а также формы государственной и муниципальной поддержки территориального общественного самоуправления, в том числе и органов территориального общественного самоуправления, оказывающих общественно полезные услуги, установить гарантии и ответственность органов территориального общественного самоуправления⁶.

⁶ Более подробно о совершенствовании законодательного регулирования территориального общественного

Помимо законодательного регулирования на федеральном уровне представляется необходимым правовое регулирование территориального общественного самоуправления законами субъектов РФ.

самоуправления см.: Чеботарев Г.Н. Общественное представительство : монография. М. : Юрист, 2017. 160 с. ; Его же. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77.

Литература

1. Чеботарев Г.Н. Общественное представительство : монография / Г.Н. Чеботарев. М. : Юрист, 2017. 160 с.
2. Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77.

References

1. Chebotarev G.N. Obschestvennoe predstavitelstvo : monografiya [Public Representation : monograph] / G.N. Chebotarev. Moskva : Yurist — Moscow : Lawyer, 2017. 160 s.
2. Chebotarev G.N. Territorialnoe obschestvennoe samoupravlenie v sisteme mestnogo samoupravleniya [Territorial Public Self-Government in the Local Self-Government System] / G.N. Chebotarev // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo — Constitutional and Municipal Law. 2013. № 11. S. 72–77.