

УДК 342.737

ТОВАРИЩЕСТВО СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ

С.П. Кузнецов

В статье рассматриваются правовые аспекты организации территориального общественного самоуправления (ТОС) в муниципальных образованиях, проводится сравнительный анализ ТОС и товарищества собственников жилья (ТСЖ).

Ключевые слова: формы непосредственной демократии, территориальное общественное самоуправление, товарищество собственников жилья.

Муниципальная власть, когда ее источником и выразителем выступает само население муниципального образования, является подлинно народным правлением, осуществляемым не только в интересах населения, но и при активном его участии.

В зависимости от формы волеизъявления народа на местном уровне различают институты непосредственной и представительной демократии.

Непосредственная демократия при осуществлении местного самоуправления – это осуществление публичной власти непосредственно населением муниципального образования, принятие им общеобязательных решений по вопросам местного значения, участие в работе органов муниципального образования при решении вопросов местного значения.

Представительная демократия при осуществлении местного самоуправления – это осуществление власти населением муниципального образования через депутатов представительных органов и деятельность выборных органов и должностных лиц муниципального образования [1].

В местном самоуправлении органически сочетаются обе формы, что является одним из основных принципов местного самоуправления.

Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее Закон от 2003 года) к одной из форм непосредственной демократии отнесено территориальное общественное самоуправление (ТОС) (ст. 27). Данную форму относят к регулятивным формам непосредственной демократии [3].

Несмотря на точное определение понятия «территориальное общественное самоуправление» (ТОС) в Законе от 2003 года, до настоящего времени многие активисты ТОС, муниципальные деятели, ученые спорят о сущности территориального общественного самоуправления, относя его

то к институтам власти, в частности, к одной из форм организации местного самоуправления, то к общественным объединениям.

Территориальное общественное самоуправление не может быть отнесено к общественным объединениям граждан, так как в этом случае на него распространялись бы нормы законодательства об общественных объединениях, и его организация и деятельность не могли бы регулироваться указанным выше Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации и местными нормативными актами. Не может быть признан этот институт и властным, в том числе и как одна из форм организации местного самоуправления, так как Конституцией Российской Федерации он в этом качестве не назван. Наличие ТОС не является обязательным. Органы ТОС не обладают властными функциями по отношению к населению.

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: 1) подъезд многоквартирного жилого дома; 2) многоквартирный жилой дом; 3) группа жилых домов; жилой микрорайон; 4) сельский населенный пункт, не являющийся поселением; 5) иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Закон от 2003 года закрепляет за органами территориального общественного самоуправления следующие функции:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) 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 бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

ТОС – истинно демократический институт. Россия – демократическое государство, то есть государственные органы и органы местного самоуправления должны всячески способствовать развитию ТОС.

Становление ТОС – это становление российской демократии, ее основополагающий принцип и специфика, результат эволюции общественного сознания – преодоления синдрома всевластия государства, опекающего личность и подавляющего ее самостоятельность. ТОС служит делу строительства демократии снизу вверх на основе принципа субсидиарности в организации системы местного самоуправления в условиях конституционного федерализма [4].

Практически во всех муниципальных образованиях Российской Федерации организованы и действуют ТОС. Неплохая работа по организации ТОС осуществляется в г. Самаре. В частности, 24.04.08 г. на заседании Думы городского округа принято решение – утвердить границы территории ТОС (56 организаций), согласно заявлениям уполномоченных лиц от ТОС [5]. В г. Сочи действует 48 ТОС [6]. Это говорит о том, что ТОС – реально действующий институт.

С нашей точки зрения, есть проблема соотношения ТОС и ТСЖ (товарищество собственников жилья).

В первую очередь ТОС закреплен в Федеральном законе от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6], а ТСЖ – в Жилищном кодексе Российской Федерации [7]. Жилищный кодекс РСФСР [8] не закреплял такой формы управления жилищным фондом, следовательно, ТСЖ появилось в российском праве позже, чем ТОС.

В соответствии со ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации товариществом собственников жилья признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме.

ТОС так же регистрируется, как некоммерческая организация, и может действовать в границах многоквартирного жилого дома. Задачами ТОС является решение вопросов местного значения для его членов. Совместное управление комплексом недвижимого имущества членов ТСЖ в многоквартирном доме, обеспечение эксплуатации этого комплекса, владение, пользование и в установленных законодательством пределах распо-

ряжение общим имуществом в многоквартирном доме – это и есть вопросы местного значения для членов ТСЖ.

В соответствии с Жилищным кодексом ТСЖ может быть создано на территории нескольких многоквартирных домов, помещения в которых принадлежат различным (не менее чем двум) собственникам помещений в многоквартирном доме, с земельными участками, расположенными на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках, сетями инженерно-технического обеспечения и другими элементами инфраструктуры, а так же нескольких расположенных близко зданий, строений или сооружений – жилых домов, предназначенных для проживания одной семьи, дачных домов с приусадебными участками или без них, гаражами и другими расположенными на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках объектами, сетями инженерно-технического обеспечения и другими элементами инфраструктуры (п. 2 ст. 136).

Здесь необходимо отметить, что компетенция ТОС шире, поскольку ТОС имеет право вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов (п.п. 4 п. 8 ст. 27 Закона от 2003 года).

Считаем нужным обратить внимание на то, что ТОС – это «самоорганизация граждан», а ТСЖ – «объединение собственников помещений». В первом и втором случае это добровольное объединение членов ТОС и ТСЖ, но членом ТСЖ может быть и иностранный гражданин или лицо без гражданства, законно проживающие на территории России и имеющие в собственности жилые помещения. Членом ТОС может быть только гражданин Российской Федерации. С другой стороны на территории ТОС могут проживать и не граждане России.

До 2010 года государство стимулировало создание ТСЖ. На основании п.п. 3 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [9] установлен перечень условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда: наличие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, предусматривающих формирование благоприятных условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья, и наличие товариществ собственников жилья в многоквартирных домах, расположенных на территории муниципального образования (территориях субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), претендующего на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда, в:

а) не менее чем пяти процентах многоквартирных домов при условии увеличения количества таких товариществ до 1 января 2010 года не менее

чем в десяти процентах многоквартирных домов и до 1 января 2011 года не менее чем в двадцати процентах таких домов, – в случае подачи заявки на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда до 1 января 2009 года;

б) не менее чем десяти процентах многоквартирных домов – в случае подачи заявки на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда в период с 1 января 2009 года.

Следовательно, чтобы получить средства из Фонда, органы местного самоуправления должны форсировать создание ТСЖ на их территории.

В настоящее время условия получения поддержки из Фонда изменились. Так, согласно той же статье 14 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» установлены следующие условия:

- выполнение работ по формированию и проведению государственного кадастрового учета земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;

- наличие зарегистрированных прав собственности на все объекты электроэнергетики и (или) объекты коммунальной инфраструктуры, которые находятся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, являются недвижимым имуществом;

- наличие региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, соответствующей требованиям Жилищного кодекса Российской Федерации;

- иные условия.

Таким образом, из статьи 14 исключены условия по количеству созданных ТСЖ.

Из приведенных выше данных в муниципальных образованиях на территории России уже действуют ТОС, но количество в многоквартирных домах ТОС не является показателем для получения средств из Фонда, а получение финансирования – это самый действенный стимул.

Представляется, что при создании ТСЖ на территории существующих ТОС возникнут проблемы организационного и правового порядка.

В частности, на территории одного многоквартирного дома действует ТОС и финансирование для капитального ремонта данного дома из Фонда не может быть осуществлено, следовательно, у членов ТОС будет логичное желание ликвидировать ТОС и создать ТСЖ, но становление ТОС – «это становление российской демократии, ее основополагающий принцип и специфика, результат эволюции общественного сознания – преодоления синдрома всевластия государства, опекающего личность и подавляющего ее самостоятельность. ТОС служит делу строительства демократии снизу вверх на основе принципа субсидиарности в организации системы местно-

го самоуправления в условиях конституционного федерализма» [4]. Следовательно, уменьшение ТОС будет приводить к торможению «становления российской демократии».

Рассмотрим другой вариант, когда целый населенный пункт – это ТОС (такая ситуация в районах Сочи). На территориях ТОС будут создаваться ТСЖ, чтобы получать финансирование из Фонда. Здесь возникнет проблема взаимоотношения между ТОС и ТСЖ. Напомним, что задачи ТОС и ТСЖ относительно одинаковые, т.е. ТСЖ будет решать те же задачи на территории своей компетенции, что и ТОС.

Жилищный кодекс Российской Федерации дает право ТСЖ как юридическому лицу на реорганизацию в соответствии с гражданским законодательством (ч.1 ст. 140), следовательно, это может привести к объединению всего жилого фонда населенного пункта в один ТСЖ (при наличии инфраструктуры), где действует один ТОС. Вероятно, в этом случае ТОС перестанет осуществлять свою деятельность.

Исходя из вышеизложенного, делаем вывод, что назрела необходимость на законодательном уровне уточнить соотношение ТОС и ТСЖ.

Библиографический список

1. Муниципальное право: Учебник для высших учебных / под ред. Ю.А. Дмитриева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 152.
2. Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
3. Муниципальное право: Учебник для высших учебных / под ред. Ю.А. Дмитриева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 156.
4. Федотов, А.В. Территориальное общественное самоуправление: обоснование законодательного механизма: автореф. ч. дис. ис-я канд. юрид. наук / А.В. Федотов // Аналитический вестник. Серия: права человека в России: правовые средства защиты права – 2. – 2002. – Вып. 1 (5).
5. URL: <http://samtos.ucoz.ru/news/2008-05-13-45>.
6. URL: <http://www.sochiadm.ru/tos/data/list.shtml>.
7. Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 14.
8. Ведомости ВС РСФСР. – 1983. – № 26. – Ст. 883.
9. Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30 – Ст. 3799.

[К содержанию](#)