# [Закон о ТОС](http://www.sakhtos.org/?p=33)

*Опубликовано 2 Ноябрь 2008 в:*[*Новости ТОС*](http://www.sakhtos.org/?cat=3)

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОНОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**N 131-ФЗ 6 октября 2003 года**

Принят
Государственной Думой
16 сентября 2003 года

Одобрен
Советом Федерации
24 сентября 2003 года

(в ред. Федеральных законов от 19.06.2004 N 53-ФЗ,
от 12.08.2004 N 99-ФЗ, от 28.12.2004 N 183-ФЗ,
от 28.12.2004 N 186-ФЗ, от 29.12.2004 N 191-ФЗ,
от 29.12.2004 N 199-ФЗ, от 30.12.2004 N 211-ФЗ (ред. 26.12.2005),
от 18.04.2005 N 34-ФЗ, от 29.06.2005 N 69-ФЗ,
от 21.07.2005 N 93-ФЗ, от 21.07.2005 N 97-ФЗ,
от 12.10.2005 N 129-ФЗ, от 27.12.2005 N 198-ФЗ,
от 31.12.2005 N 199-ФЗ, от 31.12.2005 N 206-ФЗ,
от 02.02.2006 N 19-ФЗ, от 15.02.2006 N 24-ФЗ)

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

**Статья 27. Территориальное общественное самоуправление**

1. 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.
Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.
2. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.
3. 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.
4. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.
5. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.
Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.
6. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.
Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.
7. К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:
1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.
8. Органы территориального общественного самоуправления:
1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, 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.
9. В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:
1) территория, на которой оно осуществляется;
2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
4) порядок принятия решений;
5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.
10. Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.
11. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

**КОММЕНТАРИЙ К ФЗ “ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ”**

Комментарий к статье 27

1. Территориальное общественное самоуправление является одной из форм народовластия, посредством которого осуществляется местное самоуправление.
Федеральный закон следующим образом определяет территориальное общественное самоуправление - это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Исходя из этого определения можно сделать вывод, что территориальное общественное самоуправление - это своего рода “местное самоуправление”, которое осуществляется посредством институтов непосредственной демократии (собрания, конференции граждан). Об этом свидетельствует ч. 2 комментируемой статьи, где говорится о формах осуществления ТОС.
Организация и деятельность территориального общественного самоуправления регулируется такими нормативными актами, как Конституция РФ, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.
В ряде субъектов РФ вопросы организации территориального общественного самоуправления решаются специальными законами, а также законами о местном самоуправлении.
На местном уровне нормативно закрепляются также цели и задачи осуществления ТОС. Так, например, в Положении “О территориальном общественном самоуправлении в г. Новокуйбышевске”, утвержденном решением Новокуйбышевской городской Думы от 18 июня 1998 г. N 1032, закреплено, что основной целью ТОС является обеспечение интересов населения, проживающего на соответствующей территории, по вопросам, отнесенным к ведению ТОС.
Исходя из основной цели, ТОС выполняет следующие задачи:
а) изучение социально-экономических потребностей населения, проживающего на соответствующей территории, подготовка и разработка предложений по их обеспечению;
б) осуществление общественного контроля за эксплуатацией и ремонтом жилищного фонда и благоустройством территорий, за торговым и бытовым обслуживанием населения, участие в организации и проведении работ по благоустройству территорий;
в) оказание помощи в создании жилищных товариществ (кондоминиумов) по эксплуатации жилищного фонда;
г) оказание содействия правоохранительным органам в охране правопорядка;
д) участие в оказании социальной помощи малоимущим гражданам;
е) участие в организации и проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий, а также досуга проживающего населения;
ж) организация участия населения в решении вопросов местного значения на соответствующей территории;
з) участие в разработке предложений по развитию соответствующих территорий;
и) участие в организации работы с детьми, подростками, неблагополучными семьями.
Специфика деятельности ТОС состоит в том, что на этом уровне осуществления местного самоуправления не требуются механизмы публично-властного воздействия и наличие правотворческих полномочий. Для территориального общественного самоуправления достаточно механизмов самоорганизации населения.
Территории, на которых действуют органы ТОС, устанавливаются представительным органом с учетом предложений граждан в интересах управляемости территорий исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков целостности территорий.
2. Часть 2 комментируемой статьи говорит о том, что территориальное общественное самоуправление осуществляется в различных формах. Анализ законодательства субъектов РФ позволяет выделить следующие из них: общие собрания, сходы, конференции жителей, опросы населения, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, а также поселков, сельских населенных пунктов в тех случаях, когда в последних самостоятельные органы местного самоуправления не формируются), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и т.п.).
3. Закон называет территориальные границы осуществления ТОС. Это подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.
Территории, на которых действуют органы общественного самоуправления, устанавливаются по предложению жителей соответствующей администрацией и утверждаются представительным органом местного самоуправления.
4. Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления. Выборы в них могут проводиться на общих собраниях, сходах или конференциях жителей по месту их жительства либо на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Общее собрание, сход или конференция жителей устанавливают срок полномочий органов территориального общественного самоуправления самостоятельно.
Представительные органы по предложению инициативных групп населения согласовывают порядок, нормы представительства и сроки проведения выборов органов территориального общественного самоуправления, а при проведении прямых выборов по избирательным участкам - порядок образования избирательных комиссий и порядок выдвижения кандидатов.
Подготовка и проведение выборов органов территориального общественного самоуправления осуществляются открыто и гласно. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет средств местного бюджета при согласии соответствующих органов местного самоуправления. Избранными в состав органов общественного самоуправления считаются граждане, получившие большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.
5. ТОС является некоммерческой организацией. В настоящее время для некоммерческих организаций отсутствует единый порядок регистрации и действуют разные законы о порядке регистрации в зависимости от формы, в которой эти организации созданы. Пунктом 3 ст. 50 ГК РФ предусмотрено, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. ТОС - особая форма некоммерческих организаций, предусмотренная Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Порядок регистрации ТОС как юридических лиц должен быть установлен законом. Так, Закон Воронежской области от 15 июня 2000 г. N 164-II-ОЗ “О территориальном общественном самоуправлении в Воронежской области” закрепляет, что устав органа территориального общественного самоуправления в двухмесячный срок после принятия собранием (сходом), конференцией граждан направляется для регистрации в орган, осуществляющий государственную регистрацию органов территориального общественного самоуправления в соответствии с действующим законодательством.
Вместе с уставом для регистрации представляются: заявление о регистрации органа территориального общественного самоуправления, протокол с решением собрания (схода), конференции граждан о создании органа территориального общественного самоуправления и утверждении его устава, карта (схема) с описанием границ соответствующей территории, решение представительного органа местного самоуправления об утверждении границ, документ о юридическом адресе, список участников собрания (схода), конференции, список избранных членов органа территориального общественного самоуправления, квитанция об оплате регистрационного сбора.
На орган, осуществляющий регистрацию, налагается обязанность в пятнадцатидневный срок со дня поступления устава на регистрацию принять решение о его регистрации и выдать свидетельство о государственной регистрации с указанием его организационно-правовой формы - орган территориального общественного самоуправления - либо отказать в его государственной регистрации и выдать письменный мотивированный отказ.
Отказ в регистрации органа территориального общественного самоуправления может быть обжалован в судебном порядке.
6. Собрания граждан по вопросам организации и осуществления ТОС являются правомочными при участии в них не менее половины граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право на участие в ТОС. Конференция считается правомочной при участии в ней не менее 2/3 делегатов.
Делегаты не могут назначаться на конференцию органами местного самоуправления или органами ТОС.
Вопросы проведения собраний, сходов и конференций, порядок избрания делегатов определяются законами субъектов РФ, нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.
Выборы делегатов конференции жителей проводятся либо на общем собрании (сходе) группы жителей, либо с помощью подписных листов при условии участия в выборах более половины жителей.
Срок полномочий делегатов конференции жителей территориального общественного самоуправления может соответствовать сроку полномочий исполнительного органа территориального общественного самоуправления.
Органы местного самоуправления могут направить для участия в учредительном общем собрании (сходе) или конференции жителей своего представителя.
Подготовка собрания (конференции) проводится открыто и гласно. Все жители должны быть заблаговременно оповещены о месте, времени проведения и рассматриваемых на собрании (конференции) вопросах. Условия оповещения необходимо определить в уставе муниципального образования либо в нормативном правовом акте представительного органа местного самоуправления, регулирующем деятельность ТОС.
7. Федеральный закон закрепляет вопросы, составляющие исключительные полномочия собраний, конференций граждан. Законы субъектов РФ, как правило, регулируют исключительные полномочия собраний, конференций граждан, осуществляющих ТОС.
Например, Закон Самарской области “О территориальном общественном самоуправлении в Самарской области” устанавливает, что к исключительной компетенции общего собрания, схода или конференции жителей субъекта территориального общественного самоуправления относятся следующие вопросы: образование, реорганизация и упразднение субъекта территориального общественного самоуправления; принятие устава субъекта территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений; установление и изменение границ, в которых действует субъект территориального общественного самоуправления (по согласованию с представительным органом муниципального образования); избрание исполнительного и контрольно-ревизионного органов субъекта территориального общественного самоуправления; досрочное прекращение полномочий исполнительного и контрольно-ревизионного органов субъекта территориального общественного самоуправления; принятие решений по всем вопросам владения, пользования и распоряжения собственностью субъекта территориального общественного самоуправления; принятие отчетов о деятельности органов субъекта территориального общественного самоуправления; другие вопросы в соответствии с действующим законодательством.
Органы местного самоуправления и депутаты органов государственной власти и местного самоуправления на территории своих избирательных округов содействуют органам территориального общественного самоуправления в осуществлении ими своих полномочий. Органы территориального общественного самоуправления вправе участвовать в работе сессий представительных органов при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.
8. Комментируемая часть устанавливает основные полномочия органов территориального общественного самоуправления. Как видно из перечня данных полномочий, по своему правовому статусу органы территориального общественного самоуправления ближе всего к органам общественной самодеятельности. Особенностью их статуса является возможность участвовать в местном правотворчестве, выступая в качестве субъектов правотворческой инициативы.
9 - 10. ТОСы должны иметь устав. Требования к уставу определены настоящим Федеральным законом, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Федерации. В данном пункте перечислены вопросы, которые должны быть установлены в уставе территориального общественного самоуправления.
Исходя из этих вопросов, в нем могут быть отражены соответствующие обязательства и функции органа территориального общественного самоуправления: по сохранению и ремонту жилищного фонда, поддержанию чистоты и порядка на данной территории, охране зеленых насаждений, водоемов, созданию детских площадок, мест отдыха, физкультурно-спортивных комплексов, сооружений и поддержанию в порядке дорог и тротуаров, колодцев, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства, организации клубов по интересам, кружков и клубов технического и художественного творчества, спортивных кружков, ведению воспитательной работы среди детей и подростков, оказанию помощи инвалидам, престарелым, семьям военнослужащих и погибших воинов, малообеспеченным и многодетным семьям, детям, оставшимся без родителей, укреплению общественного порядка, защите прав потребителей, оказанию помощи школам, детским садам, больницам и поликлиникам, благотворительным фондам и организациям, поддержанию в надлежащем состоянии кладбищ и других мест захоронения, охране памятников истории и культуры, правозащитной деятельности и другим вопросам.
Устав территориального общественного самоуправления регистрируется в исполнительном органе местного самоуправления. Отказ в регистрации может быть обжалован в судебном порядке.
11. В ряде субъектов РФ уже приняты специальные законы, регулирующие общие принципы и формы организации территориального общественного самоуправления, полномочия и виды деятельности органов территориального общественного самоуправления, их права и гарантии. В некоторых субъектах вопросы организации территориального общественного самоуправления решаются законами о местном самоуправлении.
Рамочно в законодательстве субъектов Федерации и более детально в уставе муниципального образования и (или) нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования должен быть установлен порядок организации и деятельности территориального общественного самоуправления, обеспечивающий гарантии участия в территориальном общественном самоуправлении всех дееспособных граждан, проживающих на соответствующей территории и достигших определенного возраста (по действующему законодательству в деятельности ТОС участвуют граждане с 16 лет), и легитимность создаваемых органов ТОС.
Вопросы, связанные с образованием финансовых ресурсов, регулируются на уровне специальных законов субъектов РФ и законов о местном самоуправлении. Так, Закон Волгоградской области от 16 июля 2003 г. “О территориальном общественном самоуправлении в Волгоградской области” закрепляет, что финансовые средства территориального общественного самоуправления могут состоять из собственных средств, средств, передаваемых им по договорам органами местного самоуправления, средств из иных источников, не запрещенных действующим законодательством.
Собственные финансовые средства образуются за счет добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций и граждан, а также других не запрещенных действующим законодательством поступлений.
Исполнительный орган самостоятельно использует имеющиеся в распоряжении территориального общественного самоуправления финансовые средства в соответствии с уставными целями и программами социально-экономического развития соответствующих территорий.
Расходы на содержание исполнительного органа осуществляются за счет собственных средств территориального общественного самоуправления либо за счет средств местного бюджета на основании решения представительного органа муниципального образования.
Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления состоят из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых им представительными органами и местной администрацией. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от экономической деятельности органов территориального общественного самоуправления, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений.
Указанные органы самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с уставными целями и программами социально-экономического развития соответствующих территорий.