

ББК 67.400.7
УДК 342.571

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ТОС)

Булах Евгений Васильевич

к.полит.н.,

доцент кафедры политологии ВИ-ШРМИ,

Дальневосточный федеральный университет (ДВФУ)

Романченко Инна Викторовна

соискатель (ДВФУ)

Хан Андрей Алексеевич

бакалавр (ДВФУ)

DOI: [10.31618/ESU.2413-9335.2019.4.64.240](https://doi.org/10.31618/ESU.2413-9335.2019.4.64.240)

В современном государстве, где осуществление власти основывается на принципах горизонтального и вертикального разделения функциональных задач между органами власти (принцип разделения властей) и максимального учета мнения граждан при осуществлении властных полномочий, неотъемлемой частью обеспечения реализации данных основополагающих правил, является право участников правоотношений на судебную защиту. Муниципальный уровень власти не имеет в своем арсенале собственных судебных инструментов, что позволяет надеяться на беспристрастность и объективность рассмотрения исков связанных со спорами, возникшими в результате решения вопросов местного значения, включая споры, при непосредственном осуществлении населением местного самоуправления.

Сложившаяся судебная практика позволяет сделать вывод о том, что обращения органов местного самоуправления с исками в отношении лица или группы лиц стали делом вполне обыденным, но вот практика обращения неопределенного круга лиц в отношении возможного нарушения их прав в возможности осуществлять местное самоуправление непосредственно пока являются редкостью. Сложный механизм интерпретации правовых норм, используемых при оценке качества и содержания процесса участия населения в местном самоуправлении, не позволяют однозначно урегулировать спор, провоцируя обращения в Конституционную судебную инстанцию.

Согласно ст.133 Конституции РФ, местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых

органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами³¹.

Актуальность данного исследования состоит в том, что на фоне активизации населения и на фоне роста протестных настроений, органы местного самоуправления всё чаще вынуждены участвовать в судебном разрешении возникающих конфликтов с жителями. Поскольку в настоящее время формы непосредственного участия в местном самоуправлении достаточно разнообразны, и, безусловно, каждая из них встречается с рядом сложностей в своем осуществлении, наиболее яркой с точки зрения исследования проблемы является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Самоорганизация граждан по месту их жительства, регулируемая ст.27 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», обеспечивает непосредственное осуществление населением местного самоуправления на безвременной основе, предполагая как обсуждение и принятие жителями решений обязательных к рассмотрению, так и непосредственную хозяйственную деятельность при решении вопросов местного значения². Именно в этой непосредственной форме осуществления местного самоуправления население постоянно сталкивается с рядом проблем, решение которых приводит к последующим судебным разбирательствам, а большая часть этих проблем заложена в учредительных документах ТОС в момент регистрации.

Анализ Российской судебной практики позволяет классифицировать обращения в судебные органы на несколько видов.

³¹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]. СПС Консультант плюс URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=25230844207818391070926436&cacheid=3E5C15931BA3939F68C19F82EDC5933A&mode=splus&base=LAW&n=28>

75&rnd=0.905349926286193#4d411mrjnvs (дата обращения: 20.06.2019)

² Особенности муниципальной политики в России: нормативно-правовое регулирование практики осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС)// Булах Е.В., Князева А.Р., Цой В.Г.

Первая группа обращений «организационно-регистрационная», это обращения связанные с обжалованием решения об отказе в регистрации устава ТОС. Часто возникают ситуации, когда инициативные группы, осуществляющие деятельность по регистрации устава нарушают порядок регистрации. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования (далее по тексту-МО) и (или) нормативными правовыми актами представительного органа МО ³² (п.5.ст.27 ФЗ).

Так жители на части муниципального образования г.Выборг обратились в Ленинградский Областной суд с заявлением о признании незаконным отказа главы МО г. Выборг в регистрации устава территориального общественного самоуправления. В обоснование требований ими было указано, что общим собранием жильцов дома принято решение о создании территориального общественного самоуправления, принят устав ТОС, избран орган управления ТОС, а также определено его наименование, избран председатель ТОС и утвержден состав ревизионной комиссии ТОС.

8 июня 2013 г. на общем собрании жильцов дома было принято решение о предложении границ территории ТОС и о наделении инициативной группы полномочиями по подготовке документов для регистрации ТОС. После этого они несколько раз обращались в МО г.Выборг с заявлением о регистрации устава ТОС, но ответ им не был дан, или был дан ненадлежащим лицом. На очередное заявление от 29 ноября 2013 г. о регистрации устава ТОС и установлении границ ТОС был дан ответ за подписью главы МО, которым в регистрации устава и установлении границ ТОС отказано³³. В исковом заявлении жители указали, что отказ основан на содержании норм в муниципальном правовом акте «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании "Город Выборг" Выборгского района Ленинградской области», который на момент возникновения спорных правоотношений не был принят местным представительным органом. Суд же посчитал, что была нарушена процедура утверждения границ территории и принятия устава, таким образом, у совета депутатов не возникло обязанности по утверждению границ территории ТОС и регистрации его устава, а следовательно, жители не получили судебной защиты своих конституционных прав. Досудебная практика решения спорных ситуаций в опыте осуществления территориального общественного самоуправления жителями г.Владивостока, свидетельствует о

необратимости в ближайшем времени судебного процесса. Жители ул.Юмашева получили с конца 2018 и до июля 2019 три отказа в регистрации устава, жители ул.Брянской получили в 2018 год два отказа и т.д. Общая практика регистрации ТОС во Владивостоке представлена на городском сайте в разделе «Реестр ТОС», показатели плачевные, за период с 2006 года, из 17 самоорганизуемых групп граждан, полную регистрацию прошли только 7.

Организационно-регистрационная вид последующих обращений граждан можно разложить на типы по содержанию отказа в регистрации:

- Ввиду нарушений при подготовке и при проведении учредительного Собрания (Конференции);
- Ввиду ошибок при оформлении текста устава;
- Ввиду отказа признавать ТОС как непосредственную форму осуществления местного самоуправления;
- Ввиду отказа фиксировать возможный перечень вопросов местного значения предполагаемых к непосредственному решению гражданами, осуществляющих ТОС;
- Ввиду несогласия с установленными границами ТОС.

Можно предположить, что судебные обращения по последним трем типам отказов, это результат отсутствия единого восприятия правовых инструментов, применяемых при обеспечении права граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления. Принятие единых методик в порядке организации и осуществлении ТОС, позволят сократить до минимума спорные ситуации.

Вторая группа обращений, это «территориальный спор». Возникают данные ситуации, когда граждане располагают ошибочными сведениями, либо у них совсем нет таких сведений о статусе территории, на которой хотят образовать ТОС. В связи с этим часто отказывают в регистрации, по причине того, что территория непригодна для образования на ней ТОС (выходит за границы муниципалитета), когда на предложенной территории или ее части уже действует ТОС. Подобные споры легко регулируются, законодатель дает четкие установки на ограничения в определении границ:

- Не повторять границы муниципалитета;
- Не выходить за пределы муниципалитета;
- На одной территории могут функционировать не более одного ТОС.

Серьезные споры возникают ввиду принятия местных «ограничений», неправомерно расширяющих положения федерального закона.

³²Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ 06.10.2003. N 40. ст. 3822. (ред. от 01.05.2019)

³³Определение Ленинградского областного суда от 10.07.2014 N 33-3304/2014 [Электронный ресурс] Доступ

из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=10697449304307266936592866&cacheid=47BB555EA47F0D19B2D5118E871ACAA0&mode=splus&base=SO&SZ&n=174597&rnd=0.763823928660186#2o2955rf2z8>(дат а обращения: 24.06.2019)

Так, например ст.7, п.3 в Положении № 157 о территориальном общественном самоуправлении в г.Владивостоке, предполагает запрет на осуществление местного самоуправления в границах территорий отведенных под хозяйственную деятельность третьим лицам. Традиционная практика представительных органов местного самоуправления в средневропейской части России вводит категорию «территория не предназначенная для проживания граждан» при рассмотрении обращений по утверждению границ осуществления ТОС. В последующем, заявители полагают, что указанные в решении представительных органов основания отказа не соответствуют действующему законодательству, они исходят из положений Конституции РФ и Федерального Закона №131, что местное самоуправление обязательно на всей территории и гарантировано Конституцией и осуществляется непосредственно населением и/или органами местного самоуправления.

Есть практика отказа Иркутским областным судом в удовлетворении искового требования, в связи с тем, что в данном случае в границы ТОС включена территория общего пользования, которая в силу ст. 27 ФЗ 131³⁴, не является территорией проживания граждан, а также не отвечает установленным целям создания и задачам территориального общественного самоуправления, которое создается населением (самоорганизация граждан) на части территории проживания граждан для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения³⁵. Данное решение идет в разрез с установками федерального закона, который предполагает осуществление ТОС и в границах микрорайона и в границах населенного пункта, не являющегося поселением и на других территориях, где в обязательном порядке будут территории общего пользования и территории, ранее отведенные третьим лицам под различные виды деятельности.

Как показывает современная судебная практика урегулирования споров в данной сфере общественных отношений, это споры по поводу определения и утверждения границ осуществления ТОС.

Третий вид обращений, это «защитно-правовые». Интерес вызвала частая ситуация, при которой возникновение ТОС, по мнению отдельных жителей, произошло без участия этих

граждан, проживающих на территории зарегистрированного ТОС.

Так, гражданин обратился в суд с заявлением, где просит признать незаконным и недействующим решение Муниципального собрания о регистрации ТОС "Лихоборы". Требования мотивированы тем, что указанное решение нарушает права и законные интересы заявителя, которое принято с нарушением установленной процедуры. Конституция РФ запрещает принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. ТОС "Лихоборы" образовано без участия жителей, проживающих на самоуправляемой территории. По утверждению заявителя, ни он, ни жители других домов, не участвовали в собрании или конференции. Оспариваемым решением собрание депутатов подменило федеральный орган и выдало свидетельство о регистрации лиц, вносимых в ЕГРЮЛ. Решение о регистрации ТОС "Лихоборы" принято на основании подложных документов, которые невозможно было предъявить в государственный регистрирующий орган³⁶.

Отказывая в удовлетворении заявления, судом установлено, что на учредительном собрании граждан по созданию территориального общественного самоуправления было принято решение о самоорганизации граждан по осуществлению территориального общественного самоуправления в границах территории. Заявитель не приводит никаких конкретных доводов относительно нарушения его прав и законных интересов именно оспариваемым решением, по существу он не согласен с образованием в районе его проживания территориального общественного самоуправления, законность образования которого не оспаривается, также как не оспариваются и решения представительного органа местного самоуправления, на основании которых вынесено решение. Судебная коллегия обращает внимание, что законом заявителю не предоставлено право действовать в интересах неопределенного круга лиц.

Также необходимо обратить внимание на тот факт, что в массиве рассмотренной практике ни одного судебного решения, вынесенного в Приморский крае еще нет, это косвенно подтверждает, ранее предложенные выводы о том, что либо в нашем регионе самоорганизация граждан по месту жительства не очень распространенная практика, для этого нет условий, либо то, что ТОС находится в стадии первичного

³⁴Реестр ТОС г.Владивостока

2 Собр. законодательства РФ 06.10.2003. N 40. ст. 3822

³⁵Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.05.2017 по делу N 33а-7155/2017[Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=10697449304307266936592866&cacheid=63E65BC33BE54BDDC3566E410C2F6CB&mode=s>

plus&base=SOUR&n=118078&rnd=0.763823928660186#1js8dhxgu7(дата обращения: 24.06.2019)

³⁶Апелляционное определение Московского городского суда от 14.02.2013 по делу N 11-5248[Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=10697449304307266936592866&cacheid=02CCD1B22B605DC4FE6FDF3B6D65809C&mode=splus&base=SOCN&n=271808&rnd=0.763823928660186#46s5tzi8ik>(дата обращения: 24.06.2019)

становления и все вопросы между жителями и представителями местной, региональной власти пока еще решаются в досудебных спорах.

Для профилактики возможных споров органам власти совместно с активистами необходимо разработать и принять методические рекомендации по созданию и осуществлению ТОС, где будут даны взаимоприемлющие оценки тем правовым категориям, которые являются ключевыми при осуществлении ТОС и которыми будут пользоваться активисты:

- Правовой статус ТОС;
- Правовой статус решения принятого жителями в ТОС;
- Границы и территория ТОС;
- Цель и задачи ТОС;
- Формы и направления деятельности ТОС.

Приведенный анализ современной российской судебной практики, в сфере регулирования общественных отношений связанных с непосредственным осуществлением населением местного самоуправления и предложенные в работе классификации видов обращений в суд по содержанию исковых требований, могут стать методическим руководством для должностных лиц местного самоуправления, депутатам и муниципальным служащим в досудебном разрешении возможных споров. Жители муниципальных образований, органы местного самоуправления, сформированные этими жителями и из числа этих жителей, должны и могут находить точки соприкосновения, решая единые задачи при формировании комфортной среды проживания.

Список используемых источников:

1. Нормативно-правовые акты и другие официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с

учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Загл. с экрана

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ 06.10.2003. N 40. ст. 3822. (ред. от 01.05.2019)

3. Апелляционное определение Московского городского суда от 14.02.2013 по делу N 11-5248 [Электронный ресурс] Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Загл. с экрана

4. Определение Ленинградского областного суда от 10.07.2014 N 33-3304/2014 [Электронный ресурс] Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Загл. с экрана

5. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 17.05.2017 по делу N 33а-7155/2017 [Электронный ресурс] Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Загл. с экрана

6. Особенности муниципальной политики в России: нормативно-правовое регулирование практики осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС) // Булах Е.В., Князева А.Р., Цой В.Г., Школа науки, №7, ст. 58 <https://shkolanauki.ru/journal/18>

7. Реестр ТОС г. Владивостока. <http://www.vlc.ru/society/Territorialnoe-obschestvennoe-samoupravlenie-TOS-v-gorode-Vladivostoke/Reestr-TOS/6694>