



КОТОС как возможная форма легализации и осуществления деятельности местной инициативы

Центр правовой трансформации (Lawtrend) последнее время регулярно сталкивается с запросами от территориальных инициатив, которые каким-то образом желают легализоваться и осуществлять совместно в рамках какого-нибудь образования свою деятельность: что такое КОТОС, какие вопросы он может решить, что нужно для того, чтобы его создать.

В настоящей информационной справке постараемся ответить на наиболее часто возникающие правовые вопросы по данной теме.

Что такое КОТОС? На основании каких нормативных актов он создается и действует?

Аббревиатура КОТОС расшифровывается как коллегиальный орган территориального общественного самоуправления.

КОТОС для Беларуси - далеко не новое образование. Подобные формы были еще в БССР и начали довольно активно развиваться с 1989 года. [По информации ПОО «Фонд им. Л. Сапеги»](#) по состоянию на июнь 2018 года в стране общее количество органов территориального общественного самоуправления составило 32227, из них 8532 коллегиальных. Так, например, [в Первомайском районе](#) г. Минска на момент написания настоящей информационной справки существует 16 КОТОСов, [Октябрьского](#) – 10, [Ленинского](#) – 12, в [Гомельской области](#) – 676.

Основной для регулирования общественного самоуправления в Беларуси является Конституция Республики Беларусь, а также Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Согласно этому закону территориальное общественное самоуправление (ТОС) - деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления.

Орган территориального общественного самоуправления – организационная форма осуществления гражданами территориального общественного самоуправления. Он создается в результате самоорганизации граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территорий микрорайонов,

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке - <https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков, сел и т.п.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. Данный орган может создаваться как коллегиальный (КОТОС) и единоличный.

При этом КОТОСы могут быть созданы как без образования юридического лица, так и со статусом юридического лица.

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» говорит о том, что коллегиальный орган территориального общественного самоуправления, созданный в виде юридического лица, является некоммерческой организацией. При этом законом не предусматривается в какой именно организационно-правовой форме юридического лица может быть зарегистрирован КОТОС. В законе указывается лишь, что порядок создания, деятельности и прекращения деятельности КОТОС, созданного в виде юридического лица, определяется законодательством о юридическом лице соответствующей организационно-правовой формы с учетом целей и задач ТОС, определенных данным законом. Из анализа понятия КОТОС, определяемого как добровольное членское образование граждан, можно сделать вывод, что подходящей организационно-правовой формой для создания КОТОС в виде юридического лица является общественное объединение.

КОТОСы, создаваемые без образования юридического лица, создаются на основе Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении». Помимо этого, данный закон также предусматривает, что КОТОС без образования юридического лица создается и действует на основании положения об органе территориального общественного самоуправления, утверждаемым местным собранием на основе примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня.

Так, например, [Примерное положение](#) об органах территориального общественного самоуправления в городе Минске, утверждено Решением Минского городского Совета депутатов от 03.04.2013 № 321. Помимо этого деятельность КОТОСов в г. Минске регулирует еще несколько нормативных правовых актов: Закон Республики Беларусь от 13 июля 2000 г. № 410-3 «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска», Решение Минского городского Совета депутатов 26 июня 2001 г. № 193 «Об утверждении Устава города Минск», а также решение Минского городского Совета депутатов 10 июня 2011 г. № 142 «О смотре-конкурсе на лучшую организацию работы коллегиальных органов территориального общественного самоуправления города Минска».

В Минской области КОТОСы создаются и действуют на основании решения Минского областного Совета депутатов от 21.09.2011 №117 «Об утверждении Примерного положения о коллегиальном органе территориального общественного самоуправления».

Какие цели и задачи может ставить перед собой КОТОС?

Как правило, в настоящее время на практике действующие КОТОСы (при этом необходимо понимать, что далеко не все созданные КОТОСы являются действующими)

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке - <https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

решают вопросы, связанные с благоустройством жилого района, например, благоустройство придомовых территорий, санитарное состояние подъезда, наличие парковок.

Вместе с тем основная цель КОТОСов - объединить жителей для самостоятельного решения вопросов местного значения. Помимо благоустройства территорий, Закон «О местном управлении и самоуправлении» закрепляет за КОТОСами большой спектр задач. Помимо привлечения граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий, КОТОС может ставить перед собой

1) социальные задачи:

- участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других);

- содействие в организации досуга граждан;

- участие в организации работы с неблагополучными семьями;

- содействие благотворительности;

2) культурные:

- содействие возрождению и сохранению культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, развитию художественного и технического творчества;

3) направленные на представительство и защиту интересов граждан:

- содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;

- оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами;

4) вовлечение граждан в общественную активность:

- содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений;

- содействие в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения.

КОТОСы могут также осуществлять изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; содействовать в решении иных вопросов местного значения.

В Примерных положениях о КОТОСах, утвержденных Советом депутатов, формулировки задач КОТОСов могут быть еще более расширенными по сравнению с законом. Например, согласно [Примерному положению](#) об органах территориального общественного самоуправления в городе Минске, утвержденному Решением Минского городского Совета депутатов от 03.04.2013 № 321, к целям и задачам КОТОСов относится, в том числе, повышение гражданской активности и ответственности жителей при подготовке и проведении избирательных кампаний, содействие общественным объединениям, способствующим процессам построения демократического правового социального государства; привлечение жителей к правоохранительной деятельности в составе добровольных народных дружин и общественных пунктов охраны правопорядка и т.п.

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке -

<https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

Каким образом могут быть созданы КОТОСы без образования юридического лица?

Как уже указывалось в настоящей информационной справке, КОТОС без образования юридического лица создается и действует на основании положения об органе территориального общественного самоуправления, утверждаемым местным собранием на основе примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня.

Так, в [Примерном положении](#) об органах территориального общественного самоуправления в городе Минске, утверждено Решением Минского городского Совета депутатов от 03.04.2013 № 321 (далее по тексту настоящего документа – Примерное положение) определено, что на соответствующей части административно-территориальной единицы может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления (например, или коллегиальный, или единоличный).

На примере создания КОТОСов в г. Минске рассмотрим процедуру создания КОТОСов.

КОТОС может быть создан в границах территорий обслуживания организаций, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющих жилищно-коммунальные услуги на территории районов и на части территорий районов в городе Минске.

Создание КОТОС без образования юридического лица производится местным собранием граждан, проживающих на соответствующей территории. Собрание полномочно, если в его работе принимает участие не менее двух третей граждан, уполномоченных участвовать в нем.

С правом совещательного голоса в собрании могут участвовать представители государственных органов, предприятий, организаций и учреждений.

Собрание по образованию КОТОС созывается по инициативе Минского городского Совета депутатов, Минского городского исполнительного комитета, администрации соответствующего района города Минска или по инициативе не менее 10 процентов граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории.

Для подготовки проведения собрания может создаваться инициативная группа или образовываться организационный комитет.

Нормы представительства и порядок избрания уполномоченных для участия в собрании, а также председателя организационного комитета (инициативной группы) устанавливаются инициатором собрания.

Организационный комитет (инициативная группа):

- 1) оформляет протоколом заседания решение о созыве собрания, нормах представительства и порядке избрания уполномоченных;

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке - <https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

- 2) доводит до сведения граждан, проживающих на соответствующей территории, не позднее чем за 15 дней до проведения собрания с указанием времени и места его проведения и вопросов, выносимых на обсуждение;
- 3) разрабатывает проект положения об органе ТОС.

Для создания КОТОСа, как уже отмечалось, проводится местное собрание. При этом на порядок проведения данного мероприятия не распространяются нормы Закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», а распространяются нормы Закона Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях».

Собрание открывает и ведет председатель организационного комитета (инициативной группы), являющийся председателем собрания. Для ведения протокола собрания избираются секретарь собрания, а также счетная комиссия. Повестка дня и регламент работы утверждаются собранием.

Собрание:

- принимает решение о создании КОТОС;
- определяет организационную структуру КОТОС;
- утверждает положение о КОТОС;
- избирает членов КОТОС (с их согласия) из числа участников местного собрания.

Решения собрания принимаются простым большинством голосов от общего числа его участников.

Кто может быть членом/входить в актив КОТОС, осуществлять его управление? Каким образом осуществляется избрание и прекращение полномочий председателя КОТОС? Какие права и обязанности имеют члены КОТОС и его председатель?

В состав КОТОС входят председатель, заместитель председателя и другие члены органа территориального общественного самоуправления.

Членами КОТОС могут являться граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, постоянно проживающие на части административно-территориальной единицы, на которой создается КОТОС.

Кандидаты в члены КОТОС могут выдвигаться жителями, а также городскими (городов с районным делением, городов районного подчинения), поселковыми, сельскими Советами, исполнительными и распорядительными органами первичного уровня.

Члены КОТОС избираются открытым или тайным голосованием на местном собрании. Форма голосования определяется местным собранием.

Срок полномочий членов КОТОС не может превышать срока полномочий Совета соответствующей административно-территориальной единицы. Например, срок полномочий председателя, его зама и других активистов КОТОСа в Минске не может превышать срока полномочий Минского городского Совета депутатов, после чего происходит переизбрание.

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке - <https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

Управление КОТОС осуществляет председатель КОТОС, а в его отсутствие – заместитель председателя, избираемые и освобождаемые от обязанностей на заседании КОТОС из числа его членов по согласованию с соответствующим Советом.

Председатель КОТОС подотчетен по всем вопросам своей деятельности этому КОТОС, местному собранию и соответствующему Совету.

Председатель осуществляет руководство деятельностью КОТОС, обеспечивает выполнение им решений местного собрания, несет ответственность за его деятельность.

Полномочия председателя, заместителя председателя коллегиального органа территориального общественного самоуправления прекращаются:

- по решению КОТОС, принятому в том числе по предложению соответствующего Совета, членов этого КОТОС, местного собрания или граждан, постоянно проживающих на части административно-территориальной единицы, на которой создан данный КОТОС, – в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

- по собственному желанию – на основании письменного заявления;

- в случае прекращения членства в КОТОС.

Члены КОТОС имеют право:

- в порядке, установленном законодательством и положением о КОТОС, участвовать в управлении делами КОТОС;

- получать информацию о деятельности КОТОС.

Члены КОТОС обязаны выполнять требования положения о нем и решения местного собрания.

Членство в КОТОС прекращается:

- по решению местного собрания, если член КОТОС систематически без уважительных причин не исполняет возложенные на него обязанности;

- по собственному желанию – на основании письменного заявления;

- в случае истечения срока полномочий члена КОТОС;

- в случае выезда члена КОТОС на место жительства за пределы части административно-территориальной единицы, на которой он создан;

- в случае признания КОТОС недееспособным в установленном порядке;

- в случае смерти члена КОТОС, признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим.

Необходимо ли регистрировать КОТОС, созданный без образования юридического лица?

КОТОСы, созданные без образования юридического лица, ставятся на учет в соответствующий исполнительный и распорядительный орган (например, в г. Минске в администрацию соответствующего района, на территории которого создан КОТОС).

Для постановки КОТОС на учет в течение месяца после его учреждения подаются следующие документы:

- 1) заявление о постановке КОТОС на учет;

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке -

<https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

- 2) положение о КОТОС;
- 3) протокол местного собрания, содержащий сведения об учреждении КОТОС, утверждении положения о нем и избрании его членов;
- 4) список участников местного собрания с указанием фамилии, собственного имени, отчества, года рождения, гражданства, места жительства;
- 5) список членов КОТОС с указанием фамилии, собственного имени, отчества, даты рождения, гражданства, места жительства и номера домашнего (мобильного) телефона, места работы (учебы) и номера рабочего телефона, должности в КОТОС.

Постановка КОТОС на учет осуществляется в течение десяти дней после представления вышеуказанных документов. О факте постановки на учет в пятидневный срок сообщается председателю КОТОС и выдает соответствующее свидетельство.

Основаниями для отказа в постановке на учет КОТОС являются:

- противоречие положения о КОТОС законодательству, примерному положению о КОТОС, утвержденному Советом областного уровня;
- несоответствие цели и задач деятельности КОТОС, указанных в положении о нем, цели и задачам территориального общественного самоуправления, определенным Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении»;
- несоблюдение норм представительства, а также несоблюдение установленного порядка выдвижения гражданами уполномоченных для участия в местном собрании, установленного порядка участия граждан в таком собрании, избрания членов КОТОС на местном собрании.

КОТОС считается созданным со дня постановки на учет.

Насколько свободны КОТОС в принятии решений, кому они подотчетны, каким образом принимают решения?

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» устанавливает, что КОТОС в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету депутатов. Координацию деятельности КОТОС осуществляет соответствующий Совет депутатов.

Так, например, в г. Минске координирует деятельность КОТОС постоянная комиссия Минского городского Совета депутатов мандатная, по гласности, самоуправлению, правопорядку и международным связям.

КОТОС планируют свою деятельность, согласовывая её с депутатами Минского городского Совета депутатов округов, на территории которых они действуют и администрацией соответствующего района города Минска.

Согласно законодательству, местные органы власти, например, Минский городской Совет депутатов и Минский городской исполнительный комитет, администрации районов

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке - <https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

города Минска, создают необходимые условия для становления и развития системы органов территориального общественного самоуправления:

- по взаимному соглашению могут наделять их частью своих полномочий по развитию инфраструктуры и благоустройству соответствующих территорий;
- оказывают содействие, финансовую и иную поддержку, организационную и методическую помощь в осуществлении полномочий КОТОС;
- учитывают в своей работе решения и предложения КОТОС;
- оказывают помощь в проведении собраний, опросов населения;
- могут устанавливать сферы совместной компетенции, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с КОТОС;
- заключают договоры с КОТОС;
- содействуют выполнению решений собраний в пределах их компетенции;

Местные органы власти осуществляют также другие полномочия по взаимодействию с органами КОТОС в соответствии с действующим законодательством.

Заседания КОТОС проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие. Заседание КОТОС правомочно, если в нем принимает участие не менее двух третей его членов.

Граждане имеют право свободного доступа на заседания КОТОС, участия в его работе с правом совещательного голоса. Решение КОТОС принимается открытым голосованием простым большинством голосов от общего числа присутствующих на заседании его членов.

Решения КОТОС распространяются только на граждан, постоянно проживающих на части административно-территориальной единицы, на которой создан этот КОТОС, и исполняются гражданами на добровольной основе.

Решения КОТОС, не соответствующие законодательству, положениям этих КОТОС, решениям собрания, отменяются собранием или Минским городским Советом депутатов.

КОТОС могут формировать из своего состава секторы по направлениям деятельности. Их количество и направления деятельности определяются при утверждении структуры КОТОС. КОТОС вправе формировать временные подразделения для решения конкретных задач в рамках своих полномочий.

Председатель КОТОС, его заместитель (заместители), руководители секторов по направлениям деятельности составляют правление КОТОС.

Органы КОТОС осуществляют свою работу в форме заседаний, которые проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в полугодие и являются правомочными, если в их работе участвуют более половины их членов.

Исключительно на заседаниях коллегиального органа КОТОС решаются следующие вопросы:

- избрание и освобождение от должности председателя КОТОС, его заместителей;

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке - <https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>

- образование, избрание и изменение состава секторов по направлениям деятельности, избрание и освобождение от должности их руководителей;
- утверждение и изменение состава правления;
- утверждение планов работы.

Решения коллегиальных органов КОТОС принимаются открытым голосованием простым большинством голосов от общего числа их членов, присутствующих на заседании.

Правление КОТОС:

- организует деятельность КОТОС;
- организует взаимодействие КОТОС с органами государственного управления, трудовыми коллективами и жителями соответствующей территории;
- разрабатывает и представляет для утверждения проекты планов работы;
- осуществляет контроль за своевременным и фактическим выполнением принятых решений и планов работы;
- обеспечивает работу по рассмотрению обращений граждан, адресованных КОТОС;
- оказывает членам КОТОС необходимую правовую, организационную и иную помощь при осуществлении ими своих полномочий;
- информирует жителей соответствующей территории о проделанной работе.

Заседания правления проводятся не реже одного раза в квартал. Решения правления принимаются простым большинством голосов от общего количества присутствующих членов правления.

Председатель КОТОС:

- ведет заседания КОТОС, подписывает протоколы и решения;
- осуществляет общее руководство работой КОТОС;
- осуществляет контроль за деятельностью секторов;
- представляет КОТОС в отношениях с органами местного управления и самоуправления, общественными организациями;
- выполняет иные функции, возложенные на него правлением.

Какой орган может принять решение о прекращении деятельности КОТОС?

КОТОС может быть упразднен по решению:

- местного собрания;
- Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства.

© Центр правовой трансформации (Lawtrend)

infolawtrend@gmail.com

<http://lawtrend.org>

Поддержать аналитическую и иную деятельность нашей организации вы можете, перейдя по ссылке -

<https://www.lawtrend.org/donate-lawtrend>