

Лекция 8. Правоотношения ТОС с контрольными (надзорными) органами Российской Федерации

- 1. Правоотношения ТОС с контрольными (надзорными) органами Российской Федерации**
- 2. Правоотношения ТОС в сфере земельного законодательства**
- 3. Правоотношения ТОС в сфере гражданского законодательства**

1. Правоотношения ТОС с контрольными (надзорными) органами Российской Федерации

Определяя организационно-правовые основы возможных правоотношений ТОС с имеющимися контрольными (надзорными) органами Российской Федерации, необходимо учитывать ряд положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В рамках имеющих у ТОС полномочий, например, по осуществлению различных видов хозяйственной деятельности (благоустройство территории, на которой осуществляется ТОС, и т.д.), деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, и других видов разрешенной деятельности, органы ТОС могут вступать в различные виды правовых отношений – административно-правовых (управленческих),

гражданско-правовых, трудовых, финансовых, налоговых и т.д.

Следовательно, в первую очередь, деятельность ТОС будет подконтрольной (поднадзорной) и соответствующим структурам, осуществляющим полномочия по контролю и (или) надзору. И здесь также необходимо принимать во внимание различные виды и уровни контрольных (надзорных) органов, в частности, федеральный, региональный и местный. Причем в силу некоторых изменений в правовом регулировании статуса органов государственного контроля (надзора) в Российской Федерации к данным органам могут относиться не только государственные органы, наделенные контрольно-надзорными полномочиями, но и органы местного самоуправления. Во вторую очередь, складывающиеся правоотношения между рассматриваемыми структурами могут носить характер, направленный на совместное решение задач и функций, определенных в уставных документах и положениях об органах.

Речь может идти о совместной деятельности по выявлению правонарушений и правонарушителей в конкретных сферах общественных отношений, контроль (надзор) за которыми осуществляют те или иные контрольные (надзорные) органы³, или же о совместном мониторинге складывающейся ситуации в конкретном секторе экономики или государственного управления, сборе определенной интересующей стороны информации. В третью очередь, различной направленности общественная деятельность, реализуемая ТОС, может представлять собой интерес и для контрольных (надзорных) государственных органов и (или) органов местного самоуправления.

Формами взаимодействия ТОС с контрольными (надзорными) органами могут быть:

- совместная разработка и осуществление определенных мероприятий;
- согласование самостоятельных действий по конкретным направлениям деятельности;
- обмен информацией, представляющей взаимный интерес ТОС и конкретного контрольного (надзорного) органа;
- проведение ТОС мероприятий по инициативе контрольного (надзорного) органа;

Например, проведение совместных подготовительных мероприятий по установке светофоров, дорожных знаков, организации автомобильной стоянки, планированию дворовой территории, проведению строительных работ и т.д.

– помощь со стороны контрольного (надзорного) органа в проведении определенных мероприятий.

В случае, если ТОС принято решение о создании юридического лица, оно подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В учетом проведенного анализа несомненно, что при обеспечении взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления, контрольно-надзорными органами этот институт сможет предоставить населению широкие возможности для реализации гражданских инициатив, однако соблюдение установленных законодательством требований требует от участвующих в организации и деятельности ТОС лиц должного внимания и ответственности.

2. Правоотношения ТОС в сфере земельного законодательства

В настоящее время в законодательстве не конкретизируются полномочия ТОС в сфере земельных правоотношений.

В прежней редакции Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее ЗК РФ) в части 3 ст. 72 предусматривалось, что общественный земельный контроль осуществлялся органами территориального общественного самоуправления. Федеральным законом от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» эта норма была упразднена.

В ныне действующей редакции в ст. 72.1 ЗК РФ под общественным земельным контролем понимается деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений, предусмотренных настоящим Кодексом и затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых данными органами актов и принимаемых ими решений.

Стало быть, норма была расширена законодателем, и теперь под «иными негосударственными некоммерческими организациями» можно понимать и территориальное общественное самоуправление. Органы ТОС могут осуществлять общественный

земельный контроль, только если ТОС зарегистрировано в качестве негосударственной некоммерческой организации, что допустимо согласно пункту 5 статьи 27 ФЗ № 131.

Предмет общественного земельного контроля ограничен контролем за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия компетентными органами решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц в земельной сфере, а также за соблюдением требований использования и охраны земель.

Специальный порядок осуществления общественного земельного контроля федеральным законодательством не установлен, поэтому органам ТОС необходимо руководствоваться общими положениями экологического, земельного и иного законодательства, регулирующего их участие в принятии экологически и социально значимых решений, защите своих прав и законных интересов.

Предполагается, что органы ТОС, наряду с проведением общественного земельного контроля, могут оказывать помощь и органам государственной власти при проведении государственного земельного надзора, и органам местного самоуправления при осуществлении муниципального земельного контроля. Тем самым ТОС выполняет контрольные функции в земельных отношениях. К сожалению, в ряде субъектов РФ органы ТОС не занимаются проведением общественного земельного контроля, в частности, в Республике Карелия, Архангельской области. В уставах ТОС зачастую не

предусматривается соответствующий вид деятельности.

Статьей 12 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливаются права и обязанности некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды. Данные нормы применимы к земельным отношениям в части охраны земель.

Так, некоммерческие организации имеют право осуществлять деятельность в области охраны окружающей среды, в том числе:

- разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;

- за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

- оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

- организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор

подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;

– обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

– участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;

– обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

– организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования,

размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;

- рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

- подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Некоммерческие организации при осуществлении деятельности

В области охраны окружающей среды обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

В целях совершенствования деятельности ТОС в земельно-правовой сфере необходима активизация работы по соответствующему направлению путем разработки и реализации проектов, предусматривающих проведение мероприятий по общественному земельному контролю. В этой связи представляется целесообразным избрание от ТОС общественных земельных инспекторов, стимулирование деятельности которых возможно за счет средств ТОС.

В результате проведенного исследования можно прийти к выводу о том, что в действующем российском законодательстве закреплено достаточное количество полномочий ТОС по его участию в общественных отношениях по охране и использованию земель. Они сводятся к осуществлению контрольных функций, проведению охранных мероприятий.

3. Правоотношения ТОС в сфере гражданского законодательства

Определение понятия ТОС дается в ст. 27 ФЗ № 131. Это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Следовательно, ТОС – это объединение граждан, а значит, является коллективным субъектом. С этой позиции, как представляется, и следует анализировать

содержание правового статуса ТООС. Законодательно закреплено, что ТООС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит тогда, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, обязательной государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Под организационно-правовой формой организации принято понимать самостоятельно избранный на основе собственных целей и задач способ внутреннего структурирования, определяющий механизм принятия решений и порядок управления имуществом (если таковое имеется) организации.

Рассмотрение структуры правового статуса некоммерческих организаций предполагает выявление общих (родовых) признаков и черт, присущих элементам статуса различных субъектов, а также индивидуальных особенностей. Под некоммерческой организацией следует понимать организацию, основная цель деятельности которой не заключается в извлечении прибыли и которая не распределяет полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение

общественных благ. Обосновывая с этих позиций структуру и особенности конституционно-правового статуса некоммерческих организаций, прежде всего следует отметить роль

и значение его правосубъектности. Каждая некоммерческая организация – это субъект права, прежде всего – гражданского, реализующий свою правоспособность в различных сферах общественной жизни и в формах, не противоречащих законодательству России.

Исчерпывающий перечень организационно-правовых форм НКО содержится в Гражданском кодексе РФ, а именно, в статье 50 ГК РФ. Так, согласно пункту 3 данной статьи ГК РФ юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в такой организационно -правовой форме, как общественная организация, к ним относятся, в частности, территориальные общественные самоуправления.

По общему мнению, дееспособность – это способность самостоятельного осуществления субъективных прав и юридических обязанностей, т. е. практическая способность реализовывать правоспособность в рамках конкретных правовых отношений. Например, после процедуры государственной регистрации в качестве юридического лица ТОС вправе осуществлять контроль над выполнением условий владения, распоряжения, пользования, приватизации и аренды

муниципальной собственности, расположенной на территории действия ТОС.

Можно сделать вывод, что дееспособность ТОС – это способность данного субъекта гражданского права реализовывать права и обязанности, закрепляемые правовыми нормами, и нести юридическую ответственность за их реализацию в правоотношениях. Однако необходимо выяснить момент наступления правоспособности и дееспособности ТОС как субъекта гражданского права, т. е. момент предоставления правовыми нормами прав и обязанностей и момент возможности их реализации. В случае отсутствия у ТОС прав юридического лица его устав направляется в орган соответствующего муниципального образования с уведомлением о начале деятельности. С момента принятия решения о создании, об утверждении устава и формировании органов управления ТОС осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права и обязанности, за исключением прав и обязанностей юридического лица.

В данном случае правоспособность и дееспособность определяются моментом принятия указанных решений на учредительном общем собрании или конференции жителей соответствующей территории. Следовательно, периоды возникновения правоспособности и дееспособности ТОС, не являющегося юридическим лицом, совпадают. Однако дееспособность ТОС, прошедшего государственную регистрацию, определяется моментом его государственной

регистрации. Из этого следует вывод, что в отношении ТОС как юридического лица возможность обладать правами и нести обязанности (правоспособность) возникает с момента принятия соответствующих решений о его создании, а способность данного субъекта реализовывать права и обязанности и нести юридическую ответственность (дееспособность) – с момента государственной регистрации.

Следует также отметить то, что ТОС как самоорганизация граждан представляет собой объединение физических лиц, которые сами по себе обладают статусом субъектов гражданских правоотношений. При организации физических лиц в сообщество как субъект гражданских правоотношений (без образования юридического лица) законодательство предусматривает возможность создания простого товарищества путем заключения договора простого товарищества (договора о совместной деятельности, ст. 1041 ГК РФ). Однако глава 55 «Простое товарищество» ГК РФ устанавливает наличие только одного документа для организации деятельности товарищества, а именно договора, который не подлежит регистрации ни в одном из органов власти. Более того, каждый из товарищей в соответствии со ст. 1047 ГК РФ отвечает по общим договорным обязательствам всем своим имуществом пропорционально стоимости его вклада в общее дело. Однако подобная форма к ТОС не относится.

Отсюда следует, что к ТОС, которые не зарегистрированы в качестве юридического лица, не

применяются нормы гражданского законодательства, определяющие участие лиц в гражданских правоотношениях. А это значит, что подобные товарищества обладают статусом субъекта муниципальных правоотношений, не обладая при этом статусом субъекта гражданских правоотношений. Однако частноправовой и публично-правовой статус ТОС обуславливают необходимость его отграничения от других субъектов частноправовых отношений (общественных объединений) и от властных структур (органов местного самоуправления). Следовательно, необходимо обратиться к характеристикам юридического лица как субъекта права.

Понятие юридического лица закреплено в статье 48 ГК РФ:

«юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде». Но в то же время большинство черт, предлагаемых к понятию «юридическое лицо», могут быть применимы и к ТОС, не имеющим подобного статуса. Их назначение – не участие в гражданском обороте, не осуществление предпринимательской деятельности в сфере производства, обслуживания и т. п. (такие виды деятельности могут быть только побочными), а решение задач общественного характера. Это не реализация общих или совокупных интересов группы частных лиц, не забота о собственных индивидуальных интересах, а осуществление

общественных интересов и иногда также и общей воли определенного территориального публичного коллектива населения.

При этом необходимо отметить, что компетенция ТОС, имеющих статус юридического лица, несколько шире, так, они вправе осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей жителей, проживающих на самоуправляющих территориях. Комитеты (советы) ТОС, прошедшие государственную регистрацию и получившие статус юридического лица, могут наделяться с их согласия отдельными муниципальными полномочиями с выделением финансовых ресурсов на их реализацию. Такая передача осуществляется на основе договоров и соглашений с органами местного самоуправления. Статус юридического лица предоставляет право обращения в различные судебные инстанции, возможность получать и распоряжаться финансовыми и материальными ресурсами и многое другое.

Финансовые ресурсы ТОС могут состоять из:

- имущества, переданного ему в управление;
- добровольных взносов и пожертвований юридических и физических лиц;
- средств местного бюджета, переданных органу ТОС для осуществления отдельных муниципальных полномочий на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления;
- доходов от собственной хозяйственной деятельности.

Представляется, что ТОС лучше регистрировать в качестве юридического лица, так как ТОС в данном случае имеет большие возможности для реализации гражданских инициатив, а также возможность напрямую участвовать в различных конкурсах.