

ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА
ПРАВИТЕЛЬСТВО ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ
ФГБОУ ВПО «ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Материалы
научно-практической конференции
Воронеж, 28 февраля 2012 г.*



Издательство
Воронежского государственного университета
2012

УДК 342.9:352(470)(063)

ББК 67.401

М90

Муниципальный контроль в Российской Федерации :
М90 материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т. М. Бялкиной ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2012. – 168 с.

ISBN 978-5-9273-1941-1

Сборник научных трудов участников научно-практической конференции «Муниципальный контроль в Российской Федерации», состоявшейся в Воронеже 28 февраля 2012 г., посвящен актуальным научно-теоретическим и практическим вопросам организации и осуществления муниципального контроля в Российской Федерации.

Для ученых, преподавателей, аспирантов, студентов профильных научных и высших учебных заведений, депутатов, работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, всех лиц, интересующихся данной проблематикой.

УДК 342.9:352(470)(063)

ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-1941-1

© Воронежский государственный университет, 2012

© Оформление, оригинал-макет.

Издательство Воронежского государственного университета, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----|
| Предисловие..... | 4 |
| <i>Костюков А. Н.</i> Муниципальный контроль: новое прочтение | 7 |
| <i>Бялкина Т. М.</i> Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации | 18 |
| <i>Баженова О. И.</i> Проблемы осуществления антимонопольного контроля муниципальных образований..... | 31 |
| <i>Лунина Н. А.</i> Муниципальный земельный контроль: правовые проблемы | 47 |
| <i>Подкопаева Е. Е.</i> Регулирование вопросов земельного контроля в муниципальных правовых актах | 58 |
| <i>Хатунцева А. С.</i> К вопросу о компетенции органов местного самоуправления в сфере осуществления муниципального экологического контроля | 64 |
| <i>Забелина Е. П.</i> Муниципальный контроль в социальной сфере ... | 73 |
| <i>Гриценко В. В.</i> Муниципальный финансовый контроль: проблемы и перспективы развития..... | 79 |
| <i>Судакова С. В.</i> Правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования на современном этапе муниципальной реформы..... | 91 |
| <i>Миронова С. М.</i> Некоторые вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований..... | 105 |
| <i>Серёда М. Ю.</i> О возможности муниципального контроля за капитальным ремонтом многоквартирных жилых домов..... | 115 |
| <i>Рогачёва О. С.</i> Проблемы установления и применения административной ответственности в сфере муниципального контроля | 127 |
| <i>Выгузова В. В.</i> Контроль в системе принципов инициативного участия органов местного самоуправления в реализации государственной компетенции..... | 140 |
| <i>Бухонов А. В.</i> Общественный контроль в системе местного самоуправления..... | 147 |
| <i>Крамаренко С. В.</i> Проблемы взаимодействия муниципального и общественного контроля..... | 157 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем сборнике представлены материалы научно-практической конференции «Муниципальный контроль в Российской Федерации», состоявшейся 28 февраля 2012 г. в г. Воронеже. Конференция была организована кафедрами административного и муниципального права, конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета при участии Воронежской областной Думы и правительства Воронежской области.

В ходе муниципальной реформы, отправным началом которой явилось принятие в 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вопросы организации и осуществления контрольной деятельности органами и должностными лицами местного самоуправления занимают особое место. Вопросы местного значения, отнесенные законодательством к ведению муниципальных образований, касаются обеспечения непосредственной жизнедеятельности их населения. В ходе управленческой деятельности органы местного самоуправления должны не только принимать решения, организовывать их исполнение, но и осуществлять контроль за тем, чтобы намеченные планы и программы реализовывались на практике, чтобы материальные и финансовые ресурсы муниципалитетов расходовались строго по целевому назначению, в интересах населения. Контроль является важнейшей составляющей муниципального управления, поэтому проблемы совершенствования правовой основы муниципального контроля, взаимодействия различных субъектов, его осуществляющих, сотрудничества органов муниципального и государственного контроля имеют первостепенное значение для науки муниципального права, а также для практики современного российского местного самоуправления.

Эти и другие актуальные вопросы осуществления муниципального контроля стали предметом обсуждения участников кон-

ференции. Отмечались особенности организации и осуществления муниципального контроля в различных сферах экономической и социально-культурной деятельности, в частности, большое внимание было уделено муниципальному финансовому контролю. Всесторонне анализировался недавно принятый Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», устанавливающий общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований. Свои замечания и предложения, направленные на совершенствование муниципального финансового контроля, высказали как представители юридической науки, так и практические работники контрольно-счетных органов Воронежской области. В частности, отмечалась необходимость регулярного обмена опытом руководителей контрольно-счетных палат, повышения квалификации работников контрольно-счетных органов поселений, оказания им необходимой методической, информационной и т.п. поддержки. В этих целях было предложено создать координационный центр в рамках Ассоциации муниципальных контрольно-счетных органов области.

Особое внимание было уделено проблемам муниципального земельного контроля, совершенствование которого является одним из направлений государственной политики по управлению земельным фондом. Отмечалась, в частности, противоречивость законодательства в определении объектов муниципального земельного контроля, полномочий субъектов, его осуществляющих.

Обсуждая проблемы муниципального контроля в различных сферах муниципального хозяйства, социально-культурной политики, участники конференции отмечали недостатки в работе муниципалитетов по подготовке и принятию административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах. Была подчеркнута необходимость искоренения практики, когда функции по осуществлению муниципального контроля неправомерно возлагаются на муниципальные учреждения, или даже на коммерческие организации.

Одной из актуальных задач является повышение эффективности муниципального контроля. Для этого необходимо со-

вершенствование законодательства в части установления и применения мер административной ответственности в процессе осуществления муниципального контроля. Было высказано предложение о предоставлении права должностным лицам органов местного самоуправления, осуществляющим муниципальный контроль, в некоторых случаях самостоятельно привлекать к ответственности правонарушителей.

Повышению эффективности муниципального контроля, как отмечалось на конференции, должно послужить его взаимодействие с общественным контролем, более широкое информирование населения муниципальных образований о проводимых в ходе осуществления муниципального контроля мероприятиях, а также их результатах.

Доктор юридических наук, профессор
кафедры административного и муниципального
права Воронежского государственного университета
Т. М. Бялкина

А. Н. Костюков

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного и муниципального права,
заслуженный юрист Российской Федерации
Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ:
НОВОЕ ПРОЧТЕНИЕ**

В настоящее время можно отметить наличие заметной тенденции по усилению роли контрольных органов муниципальных образований и формирование их правового статуса. Однако вопрос о контрольном органе муниципального образования нельзя назвать широко исследуемым в отечественной науке муниципального права, что ни в коей мере не лишает его значимости.

С 1 октября 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹ (далее – Федеральный закон от 07.02.2011 г.), устанавливающий общие принципы организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 г., контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Таково на сегодняшний день легальное определение контрольного (контрольно-счетного) органа муниципального образования.

При этом в отечественной науке муниципального права существует множество определений контрольного органа муниципального образования. В частности, Д. А. Королев определяет контрольный орган муниципального образования как постоянно действующий орган публичного финансового контроля, имеющий ярко выраженный представительный характер (за счет

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

© Костюков А. Н., 2012

формирования либо представительным органом, либо путем выборов)².

Выступая 17 марта 2011 г. на XVII Конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин отметил, что принятие Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» свидетельствует о признании внешнего государственного и муниципального финансового контроля одной из фундаментальных сфер общественной жизни и позволяет говорить о новом этапе его развития.

Так, после завершения процесса образования контрольно-счетных органов во многих крупных муниципалитетах, после осмысления пятнадцатилетнего опыта деятельности контрольно-счетных органов наступило время законодательного закрепления этого опыта³.

В положениях Федерального закона от 07.02.2011 г. последовательно проводится тезис об организационной и функциональной независимости контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, и в определенной степени удалось наметить ее и для контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В настоящее время Счетной Палатой РФ подготовлен проект федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 07.02.2011 г., в частности, предполагается внесение поправок и в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Принятие и последующее вступление в силу Федерального закона от 07.02.2011 г. положили начало главной на сегодняшний день задаче – приведению в соответствие с Федеральным законом от 07.02.2011 г. законов субъектов РФ и правовых актов муниципальных образований о контрольно-счетных органах.

² *Королев Д. А.* Контрольные органы муниципальных образований в Российской Федерации : место в системе и правовой статус : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2009.

³ Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина на XVII конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (г. Москва, НЦУКС МЧС России, 17 марта 2011 г.). URL: <http://www.ach-fci.ru/AKSOR/activity/Merop/libart2>

Заместитель Руководителя аппарата Счетной палаты РФ Н. С. Столяров отмечает, что в 2010 г. в России начала активно работать Комиссия Ассоциации по муниципальному финансовому контролю, которую возглавил И. А. Дьяченко, председатель Контрольно-счетной палаты Волгоградской области. Проведенный данной Комиссией анализ показал, что сегодня еще рано говорить о полноценном муниципальном финансовом контроле.

Так, не создано ни одной муниципальной контрольно-счетной палаты в республиках Карелия, Карачаево-Черкесия, Ингушетия, Марий Эл, Мордовия, Чеченской и ряде других субъектов Российской Федерации. Наблюдается даже регресс: если в прошлом году контрольные органы были созданы в 4774 муниципальных образованиях, то, исключив из этого числа палаты, где работа по контролю ведется, по сути, на общественных началах или по совместительству, нужно признать, что на сегодняшний день более или менее полноценные органы внешнего муниципального финансового контроля, сотрудники которых работают на постоянной основе, созданы лишь в 1265 муниципальных образованиях, что составляет 5 % от общего числа муниципальных образований Российской Федерации⁴.

Однако, несмотря на то, что в 2002 г. на IV Конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации была принята Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, заложившая основу для объединения усилий всех органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию единой системы всеобъемлющего государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации, в соответствии со ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ в структуре органов местного самоуправления *может быть* предусмотрен контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.).

Наличие в структуре органов местного самоуправления контрольного органа, таким образом, не является обязательным.

⁴ Тезисы доклада заместителя Руководителя аппарата Счетной палаты РФ Н. С. Столярова на XVII конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (г. Москва, НИЦУКС МЧС России, 17 марта 2011 г.). URL: <http://www.ach-fci.ru/AKSOR/activity/Мероп/libart2>

Вместе с тем представляется нецелесообразным существование контрольного органа муниципального образования с факультативным статусом в структуре органов местного самоуправления. Поскольку факультативность данного органа в организационной структуре местного самоуправления определенно препятствует созданию системы всеобъемлющего государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации, которая между тем позволит в полном соответствии с принципом бюджетного федерализма, закрепленным Конституцией Российской Федерации, охватить внешним и внутренним контролем управление всеми государственными и муниципальными финансовыми и материальными ресурсами, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению государственности, социально-экономическому развитию общества и обеспечению достойного уровня жизни граждан России.

Главной целью муниципального финансового контроля в Российской Федерации, который призван осуществлять контрольный орган муниципального образования, является повышение эффективности управления государственными и муниципальными ресурсами для обеспечения финансовой стабильности, поступательного развития экономики и социальной сферы общества, улучшения качества жизни российских граждан, усиления безопасности государства.

Социальная значимость указанной цели, тем более на местном уровне, максимально приближенном к населению, вынуждает подойти с иных позиций к решению вопроса о необходимости создания контрольного органа в конкретном муниципальном образовании.

Правовое регулирование относит учреждение контрольного органа муниципального образования, определение его функций и компетенции, порядок его формирования к предмету уставного регулирования. Эти вопросы, таким образом, решаются в зависимости от типа муниципального образования, объема решаемых им вопросов местного значения, характеристик местного бюджета и муниципальной собственности.

Вместе с тем на практике имели место случаи, когда в уставе муниципального образования было предусмотрено создание контрольного органа муниципального образования, однако de-facto он отсутствовал.

Подобная ситуация даже стала предметом судебного разбирательства. Житель муниципального образования г. Ноябрьск (Ямало-Ненецкий автономный округ) обратился в суд с заявлением об оспаривании бездействия органа местного самоуправления, выразившегося в неформировании в муниципальном образовании г. Ноябрьск счетной палаты, предусмотренной уставом, что нарушает его право на осуществление местного самоуправления, гарантированное Конституцией РФ.

Решением Ноябрьского городского суда от 9 января 2007 г. бездействие администрации г. Ноябрьска, выражающееся в уклонении от предоставления бюджетных средств для финансирования счетной палаты Ноябрьска, признано незаконным. Суд указал, что оспариваемое гражданином М. бездействие, связанное с неформированием счетной палаты, нарушает его субъективные права как жителя г. Ноябрьска⁵.

Таким образом, если наличие контрольного органа предусмотрено уставом муниципального образования, муниципальное образование в лице его органов обязано создать данный орган в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона № 131-ФЗ.

Контрольный орган муниципального образования осуществляет контрольные полномочия по двум основным направлениям:

1) контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении;

2) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Например, в г. Омске создана Контрольно-счетная палата г. Омска, которая является постоянно действующим органом финансового контроля, образуемым Омским городским Советом и подотчетным ему.

Задачами Контрольно-счетной палаты являются:

– организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджета г. Омска;

– определение эффективности и целесообразности расходов муниципальных средств и использования муниципальной собственности;

⁵ См.: Шугрина Е. Контрольный орган муниципального образования // Бюджет. 2008. № 6.

– оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов бюджета г. Омска;

– экспертиза проектов бюджета г. Омска, городских целевых программ и иных нормативно-правовых актов органов городского самоуправления, проектов областных и федеральных законов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета г. Омска, или влияющих на формирование и исполнение бюджета г. Омска;

– анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета города Омска и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

– контроль за законностью и своевременностью движения средств бюджета г. Омска и его средств в государственных банках, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях;

– регулярное представление Омскому городскому Совету информации о ходе исполнения бюджета г. Омска и результатах проводимых контрольных мероприятий⁶.

В других муниципальных образованиях созданы финансово-ревизионные органы, формируемые представительным органом и входящие в его структуру. Например, статус счетной палаты г. Екатеринбурга подразумевает, что она является постоянно действующим органом муниципального финансового контроля, входит в состав городской Думы и ей подотчетна⁷.

В целом, по данным Счетной палаты РФ, в субъектах РФ используются различные модели осуществления финансового контроля.

Помимо самостоятельных контрольных органов местного самоуправления, входящих в структуру органов местного самоуправления (например, контрольный орган г. Подольска, Контрольно-счетная палата Советско-Гаванского муниципального района, Контрольно-счетная палата Ярославского муниципального района Ярославской области), представительными органа-

⁶ Положение о Контрольно-счетной палате города Омска : утв. решением Омского городского Совета от 10 октября 2001 г. № 409 (в ред. решений Омского городского Совета от 06.03.2002 г. № 473; от 22.09.2004 г. № 206) // Вечерний Омск. 2001. № 131.

⁷ Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2002. № 55.

ми местного самоуправления создаются контрольные органы, являющиеся структурными подразделениями последних.

Например, контрольно-счетный орган Думы Хасанского муниципального района является ее структурным подразделением, ревизионная комиссия Совета депутатов муниципального образования Таштыпский район – постоянно действующим органом муниципального финансового контроля и входит в структуру представительного органа муниципального образования⁸.

Однако далеко не всегда эти модели соответствуют требованиям законодательства. Выборочной проверкой Счетной палаты РФ установлено, что Минфин Республики Дагестан заключает с органами местного самоуправления (администрациями г. Махачкалы, г. Каспийска, Ахтынского района) соглашения о проектировании, исполнении и контроле за исполнением местных бюджетов муниципальных образований, что является нарушением законодательства, так как в данном случае полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами государственной власти, а это противоречит законодательству и неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом РФ.

Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ расширил функции контрольного органа по сравнению с функциями ранее созданных и действующих в настоящее время контрольно-счетных палат муниципальных образований от традиционного контроля за исполнением бюджета до контроля за порядком управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Контрольный орган муниципального образования формируется в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ предоставляет два способа формирования этого органа: на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования.

Первый способ – формирование контрольного органа на муниципальных выборах вызывает определенные сомнения в практическом его применении в муниципальных образованиях и, в связи с этим, не лишен определенных недостатков.

Во-первых, федеральное избирательное законодательство не регламентирует непосредственно проведения подобных выборов.

Во-вторых, проведение процедуры выборов требует значительных финансовых затрат из местного бюджета.

⁸ См.: Шугрина Е. Указ. соч.

В-третьих, сформированный на муниципальных выборах контрольный орган становится в значительной степени независимым от представительного органа муниципального образования, который, прежде всего, заинтересован в его создании для эффективного осуществления собственных контрольных функций.

Во многом благодаря перечисленным недостаткам первого способа формирования контрольного органа муниципального образования, по инициативе Контрольно-счетной палаты Волгоградской области Волгоградская областная Дума выступила с законодательной инициативой о внесении изменений в федеральные законы.

Внесенный законопроект предусматривает исключение из ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ указания на формирование контрольно-счетного органа на муниципальных выборах. И предлагает закрепить положение о том, что правовое регулирование организации и деятельности контрольного органа муниципального образования, его полномочия, а также статус председателя, заместителя председателя и аудитора такого органа устанавливаются федеральными законами и нормативными правовыми актами муниципальных образований, а в случаях и порядке, установленных федеральными законами, – также законами субъекта Российской Федерации⁹.

Второй способ – формирование контрольного органа представительным органом муниципального образования отвечает уже сложившейся практике создания подобных органов и осуществляется с непосредственным участием депутатов представительного органа.

Представительный орган муниципального образования может предусмотреть назначение либо избрание депутатами представительного органа должностных лиц контрольного органа. Может быть предусмотрен смешанный способ формирования контрольного органа, когда часть должностных лиц контрольного органа избирается, а часть назначается.

Оба изложенных способа формирования контрольного органа муниципального образования используются на практике, од-

⁹ См.: *Горгоцкая Л. М.* Письмо от 17 июня 2011 г. № 06-04/14 Председателю Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации Иванову С. П. URL: http://www.council.gov.ru/kom_home/kom_schet/activity/conference/item1794.html

нако их удельный вес существенно различается. По данным Министерства регионального развития РФ на 1 марта 2009 г., контрольный орган был создан в 8052 муниципальных образованиях, что составляет 33,5 % их общего числа, при этом только в четырех муниципальных образованиях он сформирован на муниципальных выборах, в остальных случаях – представительным органом муниципального образования¹⁰.

Например, в г. Омске предусмотрен смешанный способ формирования Контрольно-счетной палаты. Контрольно-счетная палата г. Омска состоит из председателя Контрольно-счетной палаты, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты, четырех аудиторов Контрольно-счетной палаты, аппарата Контрольно-счетной палаты. Председатель Контрольно-счетной палаты г. Омска и его заместитель назначаются на должность Омским городским Советом сроком на пять лет. Аудиторами Контрольно-счетной палаты г. Омска могут быть избраны на заседании городского Совета граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного и муниципального контроля, экономики, финансов, права не менее пяти лет.

Некоторые контрольно-счетные палаты созданы в муниципальных образованиях по аналогии с контрольно-счетными палатами субъектов РФ представительным органом и местной администрацией на паритетных началах, где кандидатуры половины аудиторов контрольно-счетной палаты предлагались главой местной администрации, кандидатуры другой половины – представительным органом.

Федеральным законом № 131-ФЗ какое-либо участие местной администрации в формировании контрольного органа не допускается, так как местная администрация, являясь исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, не может участвовать в формировании контрольного органа, поскольку ее деятельность связана с исполнением бюджета и управлением муниципальной собственностью, а это основные объекты контроля.

¹⁰ Итоги переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: сб. информационно-аналитических материалов Министерства регионального развития Российской Федерации. М., 2009. С. 67–71.

Поскольку контрольный орган муниципального образования, в случае его создания, входит в структуру органов местного самоуправления, его деятельность может быть прекращена или приостановлена только путем внесения соответствующих изменений в устав муниципального образования. Деятельность контрольного органа не может быть прекращена также в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования, сформировавшего этот орган. Компетенция контрольных органов муниципального образования предусматривается в положении об этом органе, утверждаемом представительным органом муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования, в соответствии с установленной компетенцией, проводит проверки:

- предусмотренные планами и программой работы контрольного органа;
- по поручениям представительного органа, его постоянных комиссий (комитетов);
- по запросам депутатов или группы депутатов.

Результаты проверок подлежат опубликованию (обнародованию). Порядок и сроки опубликования результатов проверок определяются представительным органом местного самоуправления. Представительный орган может предусмотреть опубликование отчета о каждой проведенной проверке или опубликование общего отчета обо всех проведенных проверках в течение года.

Например, Положением о Контрольно-счетной палате г. Омска предусмотрено, что ежегодный отчет о работе Контрольно-счетной палаты г. Омска представляется Омскому городскому Совету не позднее 30 дней с момента представления в Омский городской Совет годового отчета об исполнении бюджета города и подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации города.

Федеральным законом № 131-ФЗ закреплена обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы.

Муниципальный контроль распространяется также на предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, общественные объединения в части, связанной с получением, перечислением или использова-

нием ими средств бюджета города, использованием муниципальной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных решениями Омского городского Совета налоговых льгот и преимуществ.

Представляется, что вышеизложенные функции контрольного органа муниципального образования, его роль в обеспечении контроля за эффективным управлением экономическими ресурсами муниципального образования с неизбежностью поставят вопрос об обязательности контрольного органа в муниципальном образовании.

Уже сегодня звучат предложения об обязательном создании контрольных органов в крупных муниципалитетах. Д. А. Королев предлагает, например, сделать обязательным создание контрольных органов для городских округов и муниципальных районов¹¹.

Очевидно, что обязательное наличие контрольного органа муниципального образования связано с существованием у муниципального образования достаточных экономических ресурсов, поскольку именно они являются объектом финансового контроля, который осуществляют контрольные органы местного самоуправления.

В связи с этим признавая целесообразность создания контрольных органов в муниципальных образованиях в целом, нужно отметить, что в крупных и крупнейших городах создание контрольных органов является необходимостью, поскольку именно в столь масштабных муниципальных образованиях сосредотачиваются значительные финансово-экономические ресурсы. При этом под крупными городами необходимо понимать города с численностью населения в диапазоне от 250–1000 тыс. чел., а под крупнейшими – свыше 1 млн чел.

Законодательно закрепленная обязательность создания контрольного органа в подобных муниципальных образованиях будет составлять гарантию финансовой независимости местного самоуправления, так как именно на контрольный орган возложены важнейшие в экономическом плане функции по контролю за исполнением местного бюджета и соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

¹¹ См.: *Королев Д. А. Указ. соч.*
2. Заказ 599

Таким образом, перед муниципально-правовой общественностью стоит непростая задача по строительству и укреплению целостной и эффективной системы муниципального финансового контроля. И в этой единой цепи не должно быть слабых, а тем более, отсутствующих звеньев, поскольку одна пятая часть бюджета страны не может быть бесконтрольной.

Т. М. Бялкина

доктор юридических наук, профессор
Воронежский государственный университет

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Любая деятельность органов публичной власти как государственной, так и муниципальной, в том числе контрольная деятельность, должна осуществляться на основании и во исполнение нормативных правовых актов. В них устанавливаются понятие контроля, его предмет (пределы), виды контрольных органов, их полномочия, формы и методы деятельности, взаимодействие с иными субъектами. Все сказанное в полной мере относится и к муниципальному контролю.

Понятие муниципального контроля закреплено в ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ)¹: «Муниципальный контроль – деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях,

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
© Бялкина Т. М., 2012

если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами». Исходя из данного определения, к правовой основе муниципального контроля необходимо относить федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

В ходе муниципального контроля осуществляется проверка исполнения, во-первых, требований, установленных муниципальными правовыми актами; во-вторых, требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Следовательно, главным критерием для определения предмета (пределов) муниципального контроля является перечень вопросов местного значения, установленный Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011 г. № 411-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². В этом случае можно говорить о *собственных* контрольных полномочиях органов местного самоуправления.

Характеристика федерального уровня правовой основы муниципального контроля предполагает рассмотрение и отраслевых федеральных законов, регламентирующих реализацию отдельных вопросов местного значения, входящих в компетенцию местного самоуправления. Этот анализ был осуществлен в аналитическом докладе Минрегионразвития «Муниципальный контроль в Российской Федерации», подготовленном по итогам 2011 г.³ В силу важности и актуальности вопросов, рассмотренных в данном Докладе, полагаем целесообразным подробнее остановиться на отдельных положениях и выводах данного документа.

В зависимости от вариантов закрепления муниципального контроля в федеральном законодательстве выделяются четыре группы муниципального контроля.

В первую группу входят виды контроля, которые Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ URL: <http://www.valdayadm.ru/sites/default/files/mun-control.pdf>

ного самоуправления в Российской Федерации» непосредственно закрепляет как *вопросы местного значения* и которые закрепляются также в соответствующем отраслевом законе. К их числу относятся:

1) муниципальный финансовый контроль (Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ; Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»);

2) муниципальный земельный контроль (Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ);

3) муниципальный лесной контроль (Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ);

4) муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения (Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

5) муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»);

6) муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей (Федеральный закон от 11.11.2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»);

7) муниципальный контроль на территории особой экономической зоны (Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»);

8) контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов (Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»).

Во вторую группу входят виды контроля, являющиеся *составной частью вопроса местного значения* и напрямую закрепленные в отраслевых законах. Такими видами контроля являются:

1) контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данно-

го фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (входит в состав вопроса местного значения «организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда»). Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ;

2) контроль за представлением обязательного экземпляра (входит в состав вопроса местного значения «организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения»). Федеральный закон от 29.12.1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

В третью группу входят виды контроля, *не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения*, установленные в отраслевом законодательстве. К этим видам контроля относятся:

1) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах»;

2) контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции. Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции...»;

3) муниципальный контроль в области торговой деятельности. Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;

4) контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках. Федеральный закон от 30.12.2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

Оценка этого вида контроля вызывает определенные вопросы. В Докладе эти полномочия органов местного самоуправления называют *условно-собственными*. С одной стороны, перечень вопросов местного значения является исчерпывающим. Полномочия, закрепленные в федеральных законах и не включенные

в перечень вопросов местного значения, должны рассматриваться как делегированные и осуществляться за счет делегирующего субъекта (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации). С другой стороны, в отношении делегированных полномочий в законодательстве должно быть прямо указано на передачу этих полномочий органам иного уровня власти с передачей соответствующих денежных средств. В отношении рассматриваемых видов контроля этого не сделано. Более того, в тех редких случаях, когда органы местного самоуправления осуществляют данные полномочия, они делают это за свой счет.

Авторы доклада предлагают разрешить данное противоречие, исключив указанные полномочия из компетенции органов местного самоуправления, в том числе с передачей их субъектам Российской Федерации (в отношении видов контроля, указанных в пунктах 1 и 2). Думается, это предложение заслуживает поддержки.

В четвертую группу собственных контрольных полномочий муниципалитетов входят виды контроля, *являющиеся частью конкретных вопросов местного значения* и не имеющие оснований в отраслевых законах. Фактически речь идет о самостоятельном закреплении органами местного самоуправления контрольных полномочий, необходимых для реализации вопросов местного значения. Осуществление таких видов контроля правомерно согласно положениям части 1 статьи 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, гласящим, что *«органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами»*. К числу таких полномочий можно отнести следующие виды контроля:

1) контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ предусматривает такой вопрос местного значения муниципальных районов и городских округов, как выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций. Для реализации данного вопроса местного значения необходимы полномочия по контролю, которыми некоторые органы местного самоуправления наделяют себя самостоятельно;

2) муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды). Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 68) до 2006 г. предусматривал возможность осуществления органами местного самоуправления экологического контроля. Действующая редакция этого Закона не содержит указания на данный вид муниципального контроля. Однако он может осуществляться на основании муниципальных правовых актов как форма реализации вопроса местного значения муниципальных районов и городских округов «организация мероприятий по охране окружающей среды» (пункт 9 части 1 статьи 15 и пункт 11 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ);

3) муниципальный контроль в сфере благоустройства. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ предусматривает такой вопрос местного значения поселений и городских округов, как организация благоустройства и озеленения территории. В рамках реализации данного вопроса местного значения в актах многих муниципальных образований предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по осуществлению контроля за исполнением физическими и юридическими лицами требований о благоустройстве. Следует отметить, что подпункт 19 пункта 1 статьи 14 и подпункт 25 пункта 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ существенно расширены по своему содержанию и в новой редакции от 30.11.2011 № 361-ФЗ предусматривают необходимость принятия правил благоустройства, что, безусловно, предполагает и осуществление контроля за их исполнением;

4) контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования. Настоящий вид контроля входит в состав вопроса местного значения «организация транспортного обслуживания населения».

По поводу содержания **четвертой группы** муниципального контроля возникают некоторые сомнения. Не вполне понятно, на основании каких критериев именно эти вопросы местного значения авторы Доклада выделяют особо. Ведь существует общее понимание муниципального контроля как деятельности, связанной с проверкой исполнения предписаний, установленных муниципальными правовыми актами. Муниципальные правовые

акты могут приниматься по любому вопросу местного значения, следовательно, осуществлять муниципальный контроль за их исполнением органы местного самоуправления вправе, независимо от того, закреплено ли это в отраслевом законодательстве. Например, принятие муниципальной программы по развитию физкультуры и спорта в муниципальном образовании также предполагает осуществление контроля за тем, как будут исполняться отдельные положения этой программы.

При осуществлении *собственных* контрольных полномочий органы местного самоуправления обладают широким набором возможностей. Как отмечается в статье 6 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности, определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом. Финансирование осуществления данных полномочий происходит за счет средств муниципального бюджета, поэтому органы местного самоуправления вправе самостоятельно определять соответствующий объем расходов.

Как известно, органы государственной власти вправе передавать отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления, в том числе полномочия по осуществлению контроля. Эту группу полномочий, в отличие от собственных, можно называть *делегированные* контрольные полномочия органов местного самоуправления. Перечень вопросов, по которым органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут передать свои полномочия органам местного самоуправления, определен пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.11.2011 г. № 364-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. Муниципальным образованиям может быть передано осуществление:

1) регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

2) регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;

3) государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов;

4) регионального государственного строительного надзора;

5) регионального государственного ветеринарного надзора;

6) регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги);

7) регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности;

8) регионального государственного надзора в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;

9) регионального государственного жилищного надзора;

10) регионального государственного надзора за проведением региональных лотерей.

Соответственно, конкретный перечень полномочий органов местного самоуправления по осуществлению контрольных полномочий органов государственной власти субъектов РФ будет определяться законами субъектов РФ о передаче указанных полномочий. В данном случае возможности органов местного самоуправления более ограничены. Они вправе принимать правовые акты, регламентирующие порядок контроля, определять структуру муниципальных контрольных органов, назначать их руководителей и служащих только в той мере, в какой это дозволено актом, делегирующим полномочия. Осуществление данных полномочий финансируется за счет бюджета делегирующего полномочия субъекта.

Виды органов, осуществляющих муниципальный контроль:

1) местная администрация как орган общей (универсальной) компетенции;

2) специализированные (отраслевые) органы местного самоуправления, т.е. структурные подразделения местной администрации.

Законодательство не допускает осуществления муниципального контроля *муниципальными учреждениями*, на что неоднократно обращало внимание Министерство экономического развития России. Однако на практике такие ситуации не редкость. Причем контрольные полномочия иногда возлагаются и на другие, не муниципальные учреждения. Поэтому для решения данной проблемы в Докладе предлагается Минюсту России организовать мониторинг соответствующих муниципальных актов для выявления незаконных актов в данной сфере и проинформировать о них органы прокуратуры с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

Полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, перечислены в статье 6 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ. К ним относятся:

1) организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории, в том числе организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления;

2) разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

3) организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации;

4) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий.

В силу того, что важным элементом правовой основы муниципального контроля являются муниципальные правовые акты, необходима также их характеристика. В Докладе отмечается, что в 2009 и 2010 гг. муниципальные образования активизировали работу по принятию актов, определяющих порядок осуществления муниципального контроля. Во многих муниципалитетах

были приняты **Положения о контроле**, часть из которых носит универсальный характер, а другая часть регулирует отдельные виды контроля.

Кроме того, в отдельных муниципальных образованиях были приняты **административные регламенты** проведения проверок в рамках муниципального контроля. Порядок разработки и утверждения данных административных регламентов устанавливается актом главы муниципального образования либо актом местной администрации и, как правило, содержит требования, аналогичные требованиям, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Принятие административных регламентов, определяющих порядок осуществления конкретного вида муниципального контроля, является лучшим вариантом правового регулирования, поскольку позволяет максимально подробно регламентировать осуществление административных действий с учетом особенностей того или иного вида контроля. Однако наличие подробного нормативно-правового регулирования муниципального контроля составляет скорее исключение, чем правило, что свидетельствует о недостаточном внимании к административным процедурам на муниципальном уровне.

Законодателем четко не определен комплекс полномочий органов местного самоуправления в части *применения мер по результатам проверок*. Более того, на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля. У муниципальных инспекторов отсутствует также право составлять административные протоколы. Они могут только составить по результатам проверки акт, который затем направить в орган, уполномоченный осуществлять производство по делам об административных правонарушениях. Муниципальные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации, если полномочия по привлечению к ответственности переданы органам местного самоуправления.

В связи с этим особенно важен вопрос *взаимодействия* органов муниципального контроля с федеральными и региональными органами контроля (надзора), уполномоченными на применение мер по результатам проверок.

Статья 7 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ определяет основы взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок.

1. Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля при организации и проведении проверок осуществляют взаимодействие по следующим вопросам:

1) информирование о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) определение целей, объема, сроков проведения плановых проверок;

3) информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) подготовка в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

5) принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

6) повышение квалификации специалистов, осуществляющих государственный контроль (надзор), муниципальный контроль.

Хотелось бы особенно подчеркнуть необходимость принятия *административных регламентов взаимодействия* органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля. В частности, должен быть определен порядок информирования муниципальными органами уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

К сожалению, практика осуществления муниципального контроля еще изобилует множеством проблем, и эффективным его пока не назовешь. Причины, справедливо отмеченные как в Докладе, так и иных источниках, весьма многообразны. Существенная часть полномочий по контролю не исполняется в полной мере из-за нехватки материальных и финансовых ресурсов, недостаточности квалифицированных кадров, обладающих необходимым опытом работы. Распространена практика незаконного привлечения к исполнению контрольных полномочий муниципальных учреждений и предприятий; правовое регулирование муниципального контроля характеризуется пробелами и неточностями. Так, часть 2 статьи 14 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ определяет содержание приказа или распоряжения руководителя контрольного органа о проведении проверки. В пункте 5 части 2 данной статьи сказано следующее: «Правовые основания проведения проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами». Возникает вопрос: что, требования, установленные муниципальными правовыми актами, не являются обязательными?

До настоящего времени остается далеко не решенным вопрос *открытости и доступности для заинтересованных лиц сведений* об организации и осуществлении муниципального контроля: нормативных правовых актов в указанной сфере, информации об органах муниципального контроля, планах их работы, результатах деятельности и т.д. Необходимо закрепить в муниципальных правовых актах порядок размещения информации об организации и осуществлении муниципального контроля, а также об осуществлении муниципального контроля и эффективности такого контроля в средствах массовой информации, на соответствующих официальных сайтах в сети «Интернет».

Каков же вывод? Тот, что сделан в Докладе, вызывает определенные сомнения. Минэкономразвития России предлагается провести кардинальное сокращение перечня видов муниципального контроля. У муниципалитетов должны быть сохранены преимущественно виды контроля, которые вытекают из права собственности муниципального образования либо из договора, заключенного муниципалитетом. Кроме того, предлагается исключить вообще все контрольные функции, находящиеся в воп-

росах местного значения поселений, в связи с тем, что на практике данные функции должным образом не осуществляются, и в ближайшей перспективе осуществляться не будут. Данное предложение столь же спорно, как и вывод Минэкономразвития о том, что нецелесообразно вкладывать средства в развитие малых городов, поскольку многие жители этих городов уезжают на постоянное место жительства в крупные города.

Как уже отмечалось выше, исключение муниципального контроля по вопросам, относящимся к числу вопросов местного значения, *невозможно* в принципе. Контроль – это одна из форм осуществления управленческой деятельности, наряду с другими формами, такими как планирование, принятие правовых актов и др. Кроме того, исключение поселений из числа субъектов муниципального контроля в императивном порядке нецелесообразно еще и потому, что поселения в России разные. Нельзя полностью уравнивать в этом вопросе городские и сельские поселения, поскольку статусом городских поселений обладает немало достаточно крупных по меркам отдельных регионов городов и поселков городского типа. Поэтому данный вопрос необходимо оставить на усмотрение органов местного самоуправления самих поселений. У них есть предусмотренная законом возможность передавать отдельные полномочия, в том числе полномочия по осуществлению муниципального контроля, органам местного самоуправления муниципальных районов на основании договора (пункт 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ). Необходимо всемерно развивать потенциал местного самоуправления поселенческого уровня, заботиться об укреплении его экономической и финансовой базы, заниматься подготовкой соответствующих кадров и создавать им необходимые условия для работы, чтобы не возникало желания уехать в более благополучные места.

В заключение хотелось бы отметить положения **Рейтинга по муниципальному контролю** на основании официальных докладов, представленных в Министерство экономического развития РФ, которые касаются непосредственно муниципалитетов Воронежской области. Из 444 муниципальных образований, направивших доклады в Минэкономразвития, представлены несколько муниципалитетов Воронежской области: г. Борисоглебск, Бутурлиновский, Каменский и Терновский районы (по 4 балла), Богучарский район (3 балла), Бобровский и Ольховат-

ский районы (по 2 балла), Аннинский, Каширский, Поворинский, Рамонский, Репьевский, Россошанский районы (по 1 баллу). Максимальный число в этом рейтинге – 7 баллов. Воронеж не представлен в рейтинге крупных муниципальных образований по муниципальному контролю.

О. И. Баженова

кандидат юридических наук, доцент

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова

**ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Недопустимость государственного контроля муниципальных образований рассматривается в качестве одной из важнейших гарантий конституционно провозглашенной самостоятельности местного самоуправления. В то же время возложение на муниципальные образования как уровень власти, наиболее приближенный к населению, функций, большинство из которых обеспечивает реализацию социального предназначения современного государства, не позволяет ему оставить без внимания вопросы реализации этих функций. Это, в свою очередь, ставит задачу разработки такого механизма закрепления и реализации компетенции, который при соответствии конституционной модели местного самоуправления обеспечит высокую степень эффективности деятельности муниципальных образований, согласованность и координацию их действий с государством. Наиболее простой и более всего отвечающий запросам государственной власти механизм делегирования государственных полномочий – тот, который позволяет встроить муниципальные образования в единую вертикаль системы государственного управления (в рамках выполняемого ими государственного полномочия). Однако его использование, влекущее опасность сокращения собственной компетенции муниципальных образований (вопросов местного значения), не может быть безграничным. Помимо делегирования государственных полномочий, в правоприменительную

практику внедряются принципиально новые меры государственного воздействия на муниципальные образования, часть из которых по своей сути носит контрольный характер.

Прежде всего, речь идет о мероприятиях, позволяющих оценить муниципальную управленческую деятельность по отдельным направлениям. Так, серьезные сбои в подаче населению тепловой энергии как жизненно важного ресурса, связанные в том числе с неэффективностью и недостаточностью принимаемых муниципальными образованиями мер организационного характера, потребовали введения проверок муниципальных образований со стороны государства на предмет готовности к отопительному периоду (ст. 20 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»¹).

Кроме того, проводятся специальные мероприятия применительно ко всей либо преобладающей части компетенции муниципальных образований. Одним из них выступает оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, введенная в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.² вслед за оценкой эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации³. Как отмечено в Концеп-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4159.

² О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³ Оценка эффективности органов государственной власти субъектов Российской Федерации : введена федер. законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21 ; Оценка эффективности органов местного самоуправления : введена федер. законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 43. Ст. 5084. Справедливости ради следует отметить, что в первоначальной редакции Концепции административной реформы муниципальный уровень власти практически не упоминается. Причиной тому, на наш взгляд, – неверное, нежизнеспособное *понимание* содержания конституционно признанной самостоятельности местного самоуправления. Последующее признание

ции, достижение целей государственной политики требует не только их формулирования, обеспечения правовой базы и разработки плана действий, но и организации выполнения планов, постоянного контроля за их реализацией, а при необходимости – корректировки. Рассматриваемый механизм позволяет оценить деятельность муниципальных образований на предмет эффективности по ключевым измеримым показателям эффективности и результативности в соответствии со стратегическими целями государства⁴. По результатам такой оценки муниципальные образования могут быть поощрены путем предоставления грантов за достижение наилучших значений показателей комплексного социально-экономического развития, а также в отдельных сферах деятельности органов местного самоуправления.

Помимо оценки эффективности, все большее значение приобретает государственный антимонопольный контроль, позволяющий оценить деятельность муниципальных образований на предмет соответствия антимонопольному законодательству.

Необходимость антимонопольного контроля органов публичной власти и управления, оказывающих широкое регулятивное воздействие на субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, была признана уже в первом антимонопольном законе – Законе РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁵. Этим Законом устанавливался запрет на принятие органами власти и управления актов и (или) соверше-

необходимости введения механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления лишней раз подтверждает принадлежность муниципальной власти к единой системе публичной власти и, следовательно, подверженность влиянию целей государственной политики (в ее широком понимании), тенденций публичного управления.

⁴ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003 ; О реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» : распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 39. Ст. 4455.

⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

ние действий, которые имеют либо могут иметь своим результатом существенное ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан, закреплялся перечень контрольных полномочий антимонопольного органа, среди которых выдача органам управления обязательных для исполнения предписаний об отмене или изменении принятых ими неправомερных актов, о прекращении нарушений, а также о расторжении или изменении заключенных ими соглашений, противоречащих Закону, а также принятие решений о наложении штрафов на должностных лиц органов управления за нарушение Закона и (или) неисполнение предписаний антимонопольного органа.

Еще большее внимание уделено антимонопольному контролю органов государственной и муниципальной власти в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁶ (далее – Закон № 135-ФЗ). Помимо общего запрета совершения индивидуальных либо согласованных действий, которые могут привести к ограничению, устранению либо недопущению конкуренции (ст. 15, 16), Закон включает нормы специального характера, закрепляющие порядок передачи во временное владение и (или) пользование публичного (государственного и муниципального) имущества (ст. 17.1), а также порядок финансово-имущественной поддержки хозяйствующих субъектов (предоставления государственных и муниципальных преференций (ст. 19–21)). В Законе значительно расширены полномочия антимонопольного органа, закреπлен порядок проведения плановых и внеплановых проверок органов государственной власти и местного самоуправления и пр. Это привело к возросшей значимости антимонопольного законодательства и ко все более широкому вмешательству антимонопольных органов в деятельность субъектов государственного и муниципального управления.

В силу хозяйственного характера функций муниципальные образования находятся под особо пристальным вниманием Федеральной антимонопольной службы. Причем тесная связь с субъектами, осуществляющими деятельность в социально значимых сферах общественной жизни (здравоохранение, образование, культура), находящихся в состоянии перехода на принципы

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

рыночной экономики, одним из которых является конкуренция, ставит под сомнение практически любое муниципальное управленческое действие. Не будет преувеличением сказать, что антимонопольный контроль сегодня как «Дамоклов меч» навис над муниципальными образованиями. Возникает вопрос: не преувеличены ли сегодня значение антимонопольного законодательства и роль антимонопольных органов в достижении целей развития конкуренции как неотъемлемого условия социально-экономического развития территорий и государства в целом?

На наш взгляд, рассмотрение антимонопольного законодательства в качестве основного законодательного акта о конкуренции, опора преимущественно на контрольную деятельность антимонопольного органа создают лишь иллюзию развития конкуренции, подменяют решение ключевых проблем ее развития проблемами менее значительными и зачастую вторичными.

Вместо сокращения государственного и муниципального сектора экономики, в том числе путем принятия давно назревшего закона о публичной собственности, происходит его укрепление. И не последнюю роль в этом играют антимонопольное законодательство и деятельность Федеральной антимонопольной службы России. Так, в условиях сохраняющей экономическую мощь публичной власти закрепление порядка предоставления государственного и муниципального имущества и контроль за его соблюдением повышают привлекательность использования публичных ресурсов, способствуя установлению зависимости субъектов предпринимательства от публичной власти, снижают стимулы для развития собственной материальной базы, переориентируя их на повышение нормы текущей прибыли. При этом торги обеспечивают *равенство доступа* к публичным ресурсам, конкурентный принцип определения арендатора, но не конкуренцию при *осуществлении* экономической деятельности! Иными словами, конкуренция как условие экономической деятельности подменяется конкуренцией как условием доступа к публичным ресурсам. С закреплением порядка предоставления государственных и муниципальных преференций поддержка органами публичной власти отдельных видов деятельности из исключения превращается в правило, формируя позитивное отношение хозяйствующих субъектов к бюджетно-ориентированной экономике.

Вместо сокращения избыточного присутствия унитарных предприятий, хозяйственных обществ с участием публично-правовых образований, в том числе путем установления четких принципов их создания, среди которых немаловажную роль должен играть принцип субсидиарности, посредством антимонопольного законодательства и осуществляемого на его основании контроля происходит борьба с тепличными условиями их существования. Деятельность антимонопольных органов направлена на пресечение практики заключения муниципальными образованиями договоров, условия которых ставят муниципальные организации в преимущественное положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, предоставления муниципальным организациям субсидий без проведения публичных процедур и т.д. Однако результатом такой борьбы становится не уравнивание муниципальных организаций с другими хозяйствующими субъектами, а их «приспосабливаемость» к требованиям антимонопольного законодательства. В этой связи не вызывают удивления происходящие процессы скрытого огосударствления экономики (в широком понимании, включающем увеличение количества как государственных, так и муниципальных предприятий и организаций).

При этом не следует упускать из виду, что зачастую муниципальные организации используются в недобросовестной практике, втягиваются в разворачивающуюся на многих социально значимых товарных рынках борьбу за доступ к бюджетным средствам. Так, во исполнение решения городской Думы администрация г. Нововоронежа создала четыре общества с ограниченной ответственностью со 100%-й долей участия в уставном капитале муниципального образования с условием последующей переуступки созданными обществами друг другу равных долей участия в каждом из них. Схема была разработана для получения созданными управляющими организациями финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

По результатам проверки Воронежское УФАС признало действия администрации незаконными, нарушающими ст. 15, 17.1 Закона № 135-ФЗ. По его мнению, безальтернативный выбор администрацией круга юридических лиц (ООО «ЖЭУ-2», ООО «ЖЭУ-3», ООО «Благоустройство»), которым переданы доли

уставных капиталов, принадлежащих администрации, проходил без проведения конкурса, без заблаговременной публикации, без учета принципов эффективности, справедливости, открытости, прозрачности и без привлечения иных хозяйствующих субъектов, желающих быть участниками товарного рынка по оказанию жилищно-коммунальных услуг населению в городском округе Нововоронежа. Данный вывод был подтвержден судом кассационной инстанции. Кроме того, суд поддержал позицию УФАС о недопустимости использования схем, направленных на получение бюджетных средств ограниченной группой участников рынка⁷. Однако такое признание не решило принципиального вопроса о целесообразности вхождения на рынок с достаточно развитой конкуренцией (по результатам проверки – семь товариществ собственников жилья и пять управляющих компаний) четырех организаций с муниципальным участием, а значит – не исключило и возможностей их новых злоупотреблений своим априори преимущественным положением.

Иначе говоря, в России складывается принципиально новая и нетипичная для нее ситуация: закон есть, он работает... но результаты такой работы не позволяют достичь тех целей, ради которых он принимался – развития конкуренции. Причиной тому – завышение роли антимонопольного законодательства и осуществляемого на его основе антимонопольного контроля. Сами по себе они не могут стать действенным средством развития конкуренции даже при условии своего эффективного использования. Данная цель может быть достигнута лишь в совокупности с иными мерами, направленными на создание условий для расширения частной инициативы, установление пределов государственного и муниципального секторов экономики и т.д.

Впрочем, совершенствования требует и сам механизм антимонопольного контроля, опирающийся на традиционный для российского законодателя позитивистский подход к изложению основных терминов и понятий, сводящийся, как следствие, к проверке формального соответствия действий органов публичной власти положениям закона. В рамках такого подхода незначительное место уделяется проблеме повышения качества анализа конкурентной среды, управленческой деятельности, недостаточ-

⁷ См.: *Рохмистров В. В.* [и др.] Непредсказуемая сфера ЖКХ Воронежской области // *Рос. конкурентное право и экономика.* 2011. № 2.

но учитывается социальный эффект от совершаемых органами публичной власти действий.

Сложная экономическая природа конкуренции, необходимость ее применения к отдельным видам деятельности с производственно-технологическими особенностями, наличием разветвленных инфраструктурных связей, а также выход конкурентного начала за рамки классического понимания экономической деятельности и его распространение на сферу образования, здравоохранения, культуры не только усложняют, но и делают практически невозможной создание единой и строгой юридической модели конкурентного поведения для всех товарных рынков. Игнорирование данного обстоятельства вынуждает постоянно вносить уточнения и изменения в антимонопольное законодательство, затрудняет деятельность антимонопольных органов, заставляет менять практику осуществления ими антимонопольного контроля, причем зачастую – весьма кардинально.

Так, согласно п. 20 ст. 4 Закона № 135-ФЗ, в его первоначальной редакции, под государственной и муниципальной помощью понималось предоставление органами государственной исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями преимущества, которое обеспечивает отдельным хозяйствующим субъектам по сравнению с другими участниками рынка более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке, путем передачи имущества и (или) иных объектов гражданских прав, прав доступа к информации в приоритетном порядке. Однако сразу после принятия закона возникли значительные трудности практического характера, вызванные *очевидными* пробелами законодательного определения: оно охватывало лишь отдельные виды поддержки (предоставление имущества, иных объектов гражданских прав, а также доступа к информации), оставив другие (налоговые льготы, льготы по арендной плате) за рамками регулирования. Два одинаковых с точки зрения конкурентных последствий действия антимонопольная служба была вынуждена рассматривать различно: предоставление льгот по арендной плате охватывалось понятием государственной и муниципальной помощи, а налоговых льгот – расценивалось в качестве нарушения общего запрета о недопустимости принятия актов, ограничивающих конкуренцию (ст. 15

Закона № 135-ФЗ). Как отмечала ФАС России, «предоставление льгот по уплате налогов по своей экономической природе также (наряду с передачей имущества без проведения публичных процедур и (или) предоставлением льгот по арендной плате. Прим. наше. – О. Б.) является предоставлением преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам..., однако, в настоящее время в рамках действующего законодательства не может быть отнесено к государственной или муниципальной помощи»⁸. Такое положение просуществовало вплоть до введения понятия государственной и муниципальной преференции, более широко охватывающего виды имущественно-финансовой поддержки.

Кроме того, в первоначальной редакции Закона № 135-ФЗ чрезвычайно узко были определены цели предоставления государственной и муниципальной помощи, что приводило к значительным ограничениям возможностей муниципальных образований по социально-экономическому развитию территории. К примеру, на основании постановления администрации г. Саяногорска от 29 мая 2007 г. № 775 «О принятии Положения “О предоставлении субсидий малым предприятиям и индивидуальным предпринимателям на возмещение части процентных ставок по кредитам или займам, привлекаемым для реализации инвестиционных проектов”» индивидуальному предпринимателю В. П. Шишкину была предоставлена субсидия на возмещение части процентной ставки по кредиту на реализацию инвестиционного проекта «Строительство второй очереди автовокзала г. Саяногорска». Однако решением антимонопольного органа действия администрации по предоставлению муниципальной помощи предпринимателю были признаны не соответствующими цели, предусмотренной п. 6 ч. 1 ст. 19 Закона о конкуренции, согласно которой помощь может предоставляться в целях поддержки субъектов малого предпринимательства, осуществляющих *приоритетные* виды деятельности. Арбитражный суд признал решение антимонопольного органа законным и обоснованным. При этом довод о том, что здание автовокзала является неотъемлемой частью городского транспорта и дорожного хозяйства

⁸ Разъяснения по некоторым вопросам применения п. 20 ст. 4, ст. 19–21 Закона о конкуренции : письмо Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 15 августа 2007 г. № ИА/13955. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

г. Саяногорска, что дает право администрации производить субсидирование в соответствии с целевой программой «Основные направления содействия развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования г. Саяногорск на 2007–2008 годы», утвержденной решением Саяногорского городского Совета депутатов от 20 сентября 2006 г. № 54, был отклонен судом как необоснованный⁹. В результате внесения многочисленных изменений, в том числе в рамках второго и третьего антимонопольных пакетов, перечень целей предоставления преференций был уточнен и существенно расширен: вместо 8 их стало 14. Применительно к рассмотренной ситуации из п. 6 ч. 1 ст. 19 Закона № 135-ФЗ было исключено выражение «осуществляющих приоритетные виды деятельности», но в предоставлении муниципальной помощи субъекту предпринимательства для строительства автовокзала в г. Саяногорске вряд ли уже была необходимость... «Дорога ложка к обеду», – гласит народная пословица.

При этом сохранение используемого антимонопольными органами формализованного подхода к оценке действий органов государственной и муниципальной власти становится еще более небесспорным в случае расширения перечня целей предоставления государственных и муниципальных преференций, поскольку оно может быть использовано в целях легализации недобросовестной практики при условии ее формального соответствия требованиям закона.

Формализация подхода ФАС России при стремлении к исчерпываемости законодательных положений негативно сказывается и на практике предоставления муниципального имущества во временное владение и пользование хозяйствующим субъектам. Федеральным законом от 30 июня 2008 г. в Закон № 135-ФЗ было введено антимонопольное требование о передаче государственного имущества во временное владение (пользование) по результатам торгов, за исключением случаев, если права на это имущество предоставляются на основании актов Президента Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации, решения суда, вступившего в законную силу, или фе-

⁹ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 7 сентября 2009 г. № А74-1509/2009-03АП-3109/2009 по делу № А74-1509/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дерального закона, устанавливающего иной порядок распоряжения этим имуществом¹⁰. Практически сразу же после вступления в силу данной нормы у муниципальных образований возникли сложности: антимонопольными органами пресекалась практика передачи муниципального имущества без проведения торгов вне зависимости от социальной значимости осуществляемого хозяйствующим субъектом вида деятельности, от состояния конкурентной среды на соответствующем товарном рынке и т.п. Это в свою очередь вынуждало муниципальные образования проводить торги с заранее известным победителем и под постоянным страхом оспаривания их результатов. На сегодняшний день, после неоднократного (если точнее – семикратного) внесения изменений в ст. 17.1. Закона № 135-ФЗ, перечень исключений включает не 3, а 16 пунктов. Однако несмотря на внушительность многие ситуации остаются неохваченными этим перечнем, что неизбежно вызовет проблемы в муниципальной практике при условии сохранения антимонопольным органом формализованного подхода при оценке действий органов местного самоуправления. В то же время в этом случае расширение перечня исключений может вызвать тот же эффект, что и расширение перечня целей предоставления государственных и муниципальных преференций: увеличение вероятности злоупотреблений и легализацию недобросовестной практики при условии ее формального соответствия законоположениям.

Метания законодателя в поисках строгой модели конкурентного поведения приводят в отдельных случаях к принятию в относительно небольшой временной интервал противоречащих друг другу законодательных решений и как следствие к абсурдности практики антимонопольной службы. Одним из ярких тому примеров – порядок перезаключения договоров аренды государственного и муниципального имущества на новый срок.

В первоначальной редакции ст. 17.1. Закона № 135-ФЗ был установлен запрет на заключение договоров аренды на новый срок без проведения торгов. Обосновывая данную норму, ФАС России неоднократно указывал, что пролонгация (увеличение

¹⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 27. Ст. 3126.

срока действия) договора по передаче в пользование объектов осуществляется в том же порядке, что и первоначальное заключение договора, поскольку в течение периода действия договора иные хозяйствующие субъекты, которые предложат более выгодные для собственника имущества условия, могут изъявить желание обладать правом на указанные объекты¹¹. Этой же позиции придерживались и арбитражные суды¹². Необходимость соблюдения данного положения вынуждала муниципальные образования проводить торги на право заключения договора аренды, несмотря на длящийся многолетний характер отношений с арендаторами, использовавшими имущество по целевому назначению для осуществления социально значимых видов деятельности. И вновь: повышенный риск неэффективного использования муниципального имущества, а также риск лишения хозяйствующих субъектов, способствующих выполнению муниципальных функций, возможностей временного пользования этим имуществом вынуждал муниципальные образования под страхом оспаривания проводить формальные торги с заранее известным результатом. Однако в декабре 2011 г. в рамках третьего антимонопольного пакета в Закон № 135-ФЗ были внесены изменения *прямо противоположного* характера: государство и муниципальные образования не просто вправе, но обязаны перезаключить договор на новый срок с арендатором, надлежащим образом исполнившим свои обязанности. Остается задать два вопроса: какими теперь будут доводы Федеральной антимонопольной службы России? Как быть с теми, кто лишился возможности временного пользования муниципальным имуществом в период действия нормы об обязательности проведения торгов для перезаключения договора аренды?

Еще одним ярким примером является порядок субаренды государственного и муниципального имущества. Если ранее лицо, которому были предоставлены права владения и (или) пользо-

¹¹ О применении ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135 «О защите конкуренции»: письмо Федеральной антимонопольной службы России от 17 июля 2008 г. № ИА/17747 // Журн. руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2009. № 1 (ч. II).

¹² Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 73 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 1.

вания помещением, могло передать такие права без проведения торгов в отношении части или частей помещения третьим лицам лишь при условии соблюдения ряда требований (согласие собственника, общая площадь передаваемой части помещения не более 10 % и не более 20 м²), то после внесения изменений в Закон № 135-ФЗ в декабре 2011 г. имущество, полученное на торгах, может сдаваться в субаренду без проведения торгов и без каких-либо ограничений.

В силу формализованного подхода сложности вызывает и складывающаяся практика применения антимонопольными органами общего запрета на совершение действий, результатом которых может стать ограничение, устранение, недопущение конкуренции (ст. 15 Закона № 135-ФЗ). В основе оценки управленческого действия – наличие прямого указания закона на принадлежность соответствующего полномочия муниципальному образованию (действующему от его имени органу). Анализ управленческой деятельности муниципального образования, который учитывал бы современные принципы публичного, в том числе муниципального управления, особенности такого управления применительно к различным областям деятельности, не проводится.

Содержание применяемых муниципальными образованиями средств управляющего воздействия обусловлено административной реформой, направленной на устранение административных барьеров в предпринимательской деятельности, в том числе приватизацию государственных функций. Муниципальное управление все чаще приобретает координирующий характер, позволяющий *организовать* систему предоставления услуг населению. На муниципальном уровне разрабатывается и внедряется управленческий инструментарий, к которому, на наш взгляд, можно отнести конкурсный отбор претендентов на оказание услуг населению с учетом потребности в них, разработку документов территориального планирования, обеспечивающих комплексное социально-экономическое развитие и т.п. Однако подвергаемая сомнению Федеральной антимонопольной службой возможность использования данных инструментов без учета объективной потребности в них, влияния на развитие соответствующей территории становится серьезным препятствием в деятельности муниципальных образований.

В частности, на протяжении длительного времени пристальное внимание антимонопольных органов привлекают пассажирские перевозки. Как следует из ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³, вопросы организации транспортного обслуживания населения отнесены к полномочиям муниципальных образований. Зачастую одним из условий осуществления пассажирских перевозок, предъявляемым на местном уровне, является предварительный отбор участников на торгах. Допуск к участию в торгах (конкурсе) возможен при соответствии установленным муниципальным нормативным правовым актом критериям (например, наличие водителей с определенной квалификацией и стажем работы, производственно-технической базы для текущего ремонта, технического обслуживания, хранения, стоянки, мойки транспортных средств, оснащенность транспортных средств).

В условиях отсутствия федерального нормативного регулирования полномочий органов муниципальной власти антимонопольные органы выступают против процедуры предварительного отбора перевозчиков, отрицают право муниципальных образований устанавливать критерии допуска к участию на торгах. По их мнению, основной задачей на рынке пассажирских перевозок является сокращение административных барьеров путем создания равных рыночных условий для перевозчиков. Выдвижение муниципальными образованиями своих требований может привести к установлению необоснованных препятствий для выхода на рынок оказания пассажирских перевозок хозяйствующим субъектам. Однако вряд ли с этой позицией можно согласиться: организация *качественных (в том числе комфортных), регулярных и безопасных* перевозок в условиях *объективной ограниченности пределов* рынка не может быть обеспечена посредством исключительно рыночного механизма, требует организующего воздействия со стороны муниципальной власти.

Единства судебной практики по данному вопросу не сложилось. Однако в ряде случаев суды признают за муниципальными образованиями право совершать управленческие действия на рынке пассажирских перевозок, не рассматривая эти действия в качестве ограничивающих конкуренцию. Так, Федеральный

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 26 августа 2010 г. по делу № А13-15220/2009 указал, что включение требований о наличии установленного количества транспортных средств определенной вместимости у участника конкурса не создает отдельным лицам преимущественных условий участия в торгах, поскольку требования не носят персонифицированного характера и распространяются свое действие на всех без исключения возможных участников торгов. Федеральный арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 17 декабря 2010 г. № Ф09-10326/10-С1 по делу № А07-3146/2010 подтвердил законность и обоснованность решения арбитражного суда Республики Башкортостан от 15 июля 2010 г. и постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 8 октября 2010 г. о признании незаконными действий предпринимателя по осуществлению пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на регулярных муниципальных маршрутах № 31, 32, 33, 35 на территории городского округа г. Стерлитамак без заключения с администрацией договора на право осуществления таких перевозок, заключаемого по результатам открытого конкурса¹⁴.

Игнорируя сложный характер муниципального управления, посредством которого обеспечивается комплексное развитие территории, учитывающее совокупность факторов различного характера, антимонопольный орган в своих решениях зачастую руководствуется идеей защиты конкуренции ради конкуренции. К примеру, решением антимонопольного органа Псковская городская Дума признана нарушившей п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ. Нарушение выразилось в утверждении ее решением (в соответствующих редакциях) генеральной схемы установки размещения средств наружной рекламы и информации в г. Пскове и дислокации городских рекламных мест, что создает или может создать необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке распространения наружной рекламы на территории муниципального образования, приводит или может привести к ограничению конкуренции. В ходе рассмотрения дела управлением установлено, что соответствующей нормы законодательства, позволяющей органам местного самоуправления утверждать генеральную схему, Думой не при-

¹⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ведено. При проведении контрольных мероприятий Управление ФАС установило, что сокращение количества городских рекламных мест изменило структуру рынка рекламоносителей и сократило рекламную деятельность ряда крупнейших хозяйствующих субъектов, занимающихся распространением наружной рекламы на территории муниципального образования. Согласно проведенному анкетированию рекламодателей причиной невозможности предоставления рекламных услуг рекламораспространителями указано отсутствие свободных площадей на рекламных щитовых установках. Решение антимонопольного органа было поддержано арбитражным судом, признавшим правомерным вывод об отсутствии у заявителя правовых оснований на установление ограничений количества рекламных мест путем утверждения генеральной схемы и создании им необоснованных препятствий развитию и осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности по распространению наружной рекламы в муниципальном образовании¹⁵. При этом ни антимонопольным органом, ни арбитражным судом не был исследован вопрос о причинах изменения генеральной схемы, о ее значимости для социально-экономического развития города, сохранения его архитектурного облика и т.д.

Анализ результатов антимонопольного контроля, широко применяемого по отношению к муниципальным образованиям в силу хозяйственного характера их функций и тесной связи с социально значимыми видами предпринимательской и иной экономической деятельности, позволяет прийти к выводу о небесспорности придания антимонопольному законодательству повышенной значимости в системе законодательных актов о конкуренции, а антимонопольному контролю – основного инструмента развития конкуренции. Развитие конкуренции – это прежде всего задача хозяйствующих субъектов, непосредственно вовлеченных в производственно-экономические процессы, а также субъектов государственного и муниципального управления, выполняющих регулятивные функции, направленные на создание условий деятельности хозяйствующих субъектов. Без создания условий для развития частной инициативы, установления пределов государственного и муниципального сектора экономики, правового регулирования отношений государственной и муниципальной собственности, принципов создания и деятельности государствен-

¹⁵ Постановление ФАС СЗО от 28 апреля по делу № А 52-4376/2009.

ных и муниципальных предприятий и организаций, задача развития конкуренции и, следовательно, построения социально-рыночной экономики решена быть не может.

Что касается антимонопольного контроля субъектов государственной и муниципальной власти, то в основу его осуществления должен быть положен не формализованный подход, направленный на проверку формального соответствия действия этих субъектов требованиям антимонопольного законодательства, построенного на началах традиционного для России позитивистского правопонимания, а глубокий анализ конкурентной среды на соответствующем товарном рынке, анализ содержания управленческой деятельности органов государственной и муниципальной власти с учетом особенностей такого рынка, а также социальных последствий принимаемых управленческих решений.

Н. А. Лунина

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Согласно распоряжению Правительства РФ от 03.03.2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы» одним из направлений государственной политики по управлению земельным фондом является совершенствование муниципального земельного контроля¹. Оно предусматривает уточнение полномочий органов местного самоуправления, установление возможности привлечения нарушителей к ответственности на основании данных дистанционного зондирования и повышение ответственности за неиспользование или ненадлежащее использование земельных участков, в том числе в части установления размера административного штрафа в зависимости от площади и кадастровой стоимости земельного участка, на котором допущено земельное правонарушение.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425.

Нормативной базой проведения муниципального земельного контроля являются ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ)², п. 20 ст. 14 и п. 26 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ³ и ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ⁴. Он осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. На практике для организации и проведения муниципального земельного контроля в основном принимаются муниципальные правовые акты. Среди субъектов Российской Федерации, например в Брянской области, принят закон от 08.11.2010 г. № 94-З «О порядке организации и осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципальных образований Брянской области». Здесь полностью следует согласиться с мнением О. С. Соколовой, что для каждого объекта муниципального контроля, установленного федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации или муниципальным источником права, необходимо принятие муниципального акта, определяющего требования к деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, иначе правовые основания для проведения муниципального контроля будут отсутствовать⁵.

Согласно ст. 6 № 294-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относятся не только организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории, но и разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Прав-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Там же. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁵ См.: Соколова О. С. Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. № 10.

да, ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ не устанавливается, в компетенцию какого органа местного самоуправления входит утверждение административных регламентов. Разграничение компетенции главы муниципального образования, представительного органа и местной администрации по вопросам принятия административных регламентов должно осуществляться в соответствии с уставом муниципального образования. На практике встречаются примеры утверждения административных регламентов различными органами местного самоуправления, однако чаще всего административные регламенты принимаются местными администрациями. Структурные подразделения органов местного самоуправления, должностные лица органов местного самоуправления редко наделяются полномочиями по утверждению административных регламентов⁶. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В Воронежской области постановлением правительства Воронежской области от 13.09.2011 г. № 812 утвержден Порядок разработки и утверждения административных регламентов осуществления муниципального контроля органами местного самоуправления Воронежской области⁷. В соответствии с ним административные регламенты разрабатываются органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля, осуществляющими муниципальный контроль.

По мнению Е. С. Шугриной, многие административные регламенты исполнения контрольных функций содержат общие положения, которые практически полностью повторяют положения Закона № 294-ФЗ, не конкретизируя административные процедуры. Вместе с тем есть примеры и надлежащих административных регламентов. В качестве примера лучшей практики можно привести постановление администрации городского округа Краснознаменск Московской области от 15.04.2010 г. № 235-ПА «Об утверждении Административного регламента проведения

⁶ См.: Шугрина Е. С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 8.

⁷ Собр. законодательства Воронежской области. 2011. № 9. Ст. 652.

проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории городского округа Краснознаменск Московской области». Данный Регламент содержит подробное регулирование как требований к порядку исполнения функции, так и самих административных процедур. Единственный недостаток – отсутствие хоть сколько-нибудь подробной регламентации порядка обжалования решений и действий в рамках данной функции⁸.

В судебной практике возникла ситуация, когда муниципальное образование не приняло административного регламента, и прокурор обратился с заявлением с тем, чтобы признать незаконным бездействие администрации и обязать ее принять регламент. Пермский краевой суд справедливо рассмотрел непринятие административного регламента как незаконное бездействие администрации Родниковского сельского поселения и нарушение права неопределенного круга лиц при осуществлении муниципального контроля. Понуждение к принятию нормативного правового акта в данном случае не означает вмешательства суда в компетенцию органов местного самоуправления, поскольку необходимость разработки соответствующих административных регламентов обусловлена требованиями Федерального закона № 294-ФЗ⁹.

При принятии муниципальных правовых актов и административных регламентов возникает вопрос: должны они определять два разных порядка осуществления муниципального земельного контроля для юридических и физических лиц или это должен быть один порядок? В связи с тем что требования Федерального закона № 294-ФЗ по проведению муниципального контроля не распространяются на физических лиц, следует предусматривать разные порядки проведения муниципального земельного контроля. Среди 20 изученных муниципальных правовых актов по муниципальному земельному контролю преимущественно закреплены разные порядки проведения муниципального земельного контроля для юридических и физических лиц.

Небесспорным оказывается и вопрос о субъектах, осуществляющих муниципальный земельный контроль. Во-первых, следует отметить проблему разных уровней осуществления муниципального земельного контроля. В этом вопросе есть проти-

⁸ См.: *Шугрина Е. С.* Указ. соч.

⁹ Определение Пермского краевого суда от 07.09.2011 г. по делу № 33-9093.

воречие между Земельным кодексом РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ. Согласно ст. 72 ЗК РФ полномочия по муниципальному земельному контролю закрепляют за всеми органами местного самоуправления. А Федеральный закон № 131-ФЗ муниципальный земельный контроль относит к вопросам местного значения лишь поселения и городского округа (ст. 14 и 16), исключив муниципальные районы. В настоящее время муниципальный земельный контроль в поселениях реально не осуществляется из-за отсутствия средств. Представляется более целесообразным осуществление муниципального земельного контроля в городских округах и муниципальных районах.

Во-вторых, при осуществлении муниципального земельного контроля возникает проблема с определением органов, правомочных осуществлять муниципальный земельный контроль. Осуществлять его могут как органы местного самоуправления, так и уполномоченные ими органы. На практике такими уполномоченными органами в отдельных муниципальных образованиях стали муниципальные учреждения, и даже коммерческие организации. Например, в г. Чебоксары таким уполномоченным органом в области земельного контроля администрация определила муниципальное учреждение «Служба муниципального земельного контроля». Это некоммерческая организация, учредителем которой является администрация. Данная некоммерческая организация не входит в структуру администрации и не относится к тому органу, который по смыслу ст. 72 ЗК РФ может быть уполномочен на осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования¹⁰. Ни муниципальные учреждения, ни коммерческие организации не могут быть наделены функциями и правами органов местного самоуправления по вопросам муниципального земельного контроля.

Н. П. Поставная предлагает все органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы по осуществлению муниципального земельного контроля разделить на две группы: органы общего контроля и органы специального контроля. Специальный муниципальный земельный контроль на альтернативной основе может выполняться как функциональным орга-

¹⁰ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31.01.2011 г. по делу № А79-7191/2010.

ном, действующим на постоянной основе, так и уполномоченным органом путем создания комиссии муниципального земельного контроля на основании утвержденного положения¹¹.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Любой из этих органов может осуществлять муниципальный земельный контроль. Определить органы, которые осуществляют муниципальный земельный контроль на территории муниципального образования, не всегда просто. Довольно часто это следует из положений о соответствующих органах местного самоуправления и реже – из муниципальных правовых актов, в которых содержится перечень структурных подразделений органов местного самоуправления, должностных лиц, наделяемых полномочиями в области муниципального земельного контроля. Например, в г. Воронеже из решения Воронежской городской Думы от 23.12.2011 г. № 674-III «О порядке организации и осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории городского округа город Воронеж» нельзя установить, какие специальные органы осуществляют муниципальный земельный контроль¹². Из Положения о департаменте муниципальной собственности администрации городского округа город Воронеж, утвержденного решением Воронежской городской Думы от 19.05.2010 г. № 102-III¹³, и Положения об управлении по охране окружающей среды департамента общественной безопасности администрации городского округа город Воронеж, утвержденного постановлением администрации городского округа город Воронеж от 19.05.2010 г. № 379¹⁴, сле-

¹¹ См.: *Поставная Н. П.* Муниципальный земельный контроль и интересы населения // Журнал рос. права. 2009. № 8.

¹² Воронежский курьер. 2012. 12 янв.

¹³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Там же.

дует, что эти органы осуществляют муниципальный земельный контроль в г. Воронеже.

Для эффективности осуществления муниципального земельного контроля в муниципальных образованиях должен утверждаться перечень органов местного самоуправления, их структурных подразделений, должностных лиц, которые наделяются функциями осуществления муниципального земельного контроля. Это может найти отражение как в положении о муниципальном земельном контроле, так и в административном регламенте проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля.

Определенный интерес представляет вопрос: должен ли осуществляться муниципальный земельный контроль в случае, если определены органы, правомочные на его проведение, но они не образованы. Из судебной практики следует, что не может. В определении Свердловского областного суда от 08.12.2011 г. по делу № 33-17294/2011¹⁵ отмечается, что орган, уполномоченный на проведение муниципального земельного контроля, в муниципальном образовании не сформирован, и предусмотренные Положением мероприятия по муниципальному земельному контролю не могли быть им произведены. Из содержания Положения и иных нормативно-правовых актов не следует, что глава муниципального образования «Калиновское сельское поселение» уполномочен самостоятельно осуществлять мероприятия муниципального земельного контроля в отсутствие постоянной комиссии. При таких обстоятельствах оснований для вывода о том, что должностное лицо в соответствии с нормативными правовыми актами уполномочено на совершение конкретных действий по осуществлению муниципального земельного контроля, а также о наличии противоправного бездействия указанного должностного лица, выразившегося в непроведении по заявлению гражданина мероприятий по муниципальному земельному контролю, по мнению судебной коллегии, не имеется.

Основным отличием муниципального земельного контроля от государственного земельного надзора (контроля) является то, что должностные лица органов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, не имеют права составлять протоколы об административных правонарушениях и привлекать к адми-

¹⁵ Там же.

нистративной ответственности. По результатам проверки согласно ст. 16 и 17 ФЗ № 294 должностными лицами органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт проверки, и в случае выявления нарушений они обязаны выдать предписание об устранении выявленных нарушений. Акт обследования, составленный по результатам проверки, не обладает признаками ненормативного правового акта, не носит властно-распорядительного характера, не содержит обязательных предписаний или распоряжений, влекущих какие-либо юридические последствия, не устанавливает, не изменяет и не прекращает прав и обязанностей заявителя, не определяет его меру ответственности, носит информационный характер¹⁶. В случае выявления признаков, указывающих на наличие административных правонарушений, муниципальные инспектора направляют материалы в органы, осуществляющие государственный земельный надзор. Для повышения эффективности муниципального земельного контроля целесообразно либо ст. 23.21 КоАП РФ¹⁷ об органах, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, дополнить муниципальными земельными инспекторами, либо ст. 19.5 КоАП РФ дополнить новым составом административного правонарушения – невыполнением в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль.

При осуществлении муниципального земельного контроля возникают вопросы и с определением его объектов. В ст. 72 ЗК РФ сказано, что муниципальный контроль осуществляется за использованием земель. По мнению Ш. Р. Мустакимова¹⁸, муниципальный земельный контроль в соответствии с ЗК РФ осуществляется только за использованием земель, полномочия по осуществлению контроля за охраной земель органам местного самоуправления не предоставлены. Но земельные отношения – это единые отношения по использованию и охране земель. Нель-

¹⁶ Постановление ФАС Поволжского округа от 07.07.2011 г. по делу № А55-16402/2010.

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁸ См.: Мустакимов Ш. Р. О контрольных полномочиях органов местного самоуправления в сфере землепользования // Административное и муниципальное право. 2010. № 1.

зя рационально использовать землю, не охраняя ее, а охраняя землю, должно использовать ее рационально. Поэтому в письме Роснедвижимости от 20.07.2005 г. № ММ/0644 «О взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля»¹⁹ уточняется, что муниципальные инспектора на территории муниципального образования осуществляют контроль за:

- а) соблюдением требований по использованию земель;
- б) соблюдением порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или использование их без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов;
- в) соблюдением порядка переуступки права пользования землей;
- г) предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;
- д) своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, ведущихся с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутривладельческих и собственных надобностей;
- е) использованием земельных участков по целевому назначению;
- ж) своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, захлывания, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- з) выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и употребления;

¹⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и) исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений, вынесенных государственными инспекторами;

к) наличием и сохранностью межевых знаков границ земельных участков;

л) выполнением иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель.

Из анализа муниципальных правовых актов о муниципальном земельном контроле (г. Тулы, г. Калуги, г. Липецка, г. Воронежа, г. Белгорода и др.) в качестве основных направлений муниципального земельного контроля называется контроль за выполнением обязанностей по охране земель. По нашему мнению, муниципальный земельный контроль осуществляется как за использованием, так и охраной земель на территории муниципального образования.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в отношении всех земель в пределах муниципального образования независимо от формы собственности. На практике возникают спорные ситуации, когда такой подход ставится под сомнение. Например, при разрешении спора между администрацией города-курорта Сочи и ПГСК (кооперативом) «Дружба» об освобождении земельного участка от самовольно возведенных строений и приведении его в первоначальное состояние, арбитражный суд Краснодарского края отказал в иске в связи с тем, что законом не предусмотрено обращение органа местного самоуправления в рамках осуществления земельного контроля в суд с иском об освобождении участка, на котором оборудована цветочная клумба. Спорный участок не является муниципальной собственностью, а также объектом, в отношении которого орган местного самоуправления осуществляет полномочия собственника. ФАС Северо-Кавказского округа, оставляя решение в силе, в мотивировочной части уточнил, что в границах муниципального образования, независимо от форм собственности и целевого назначения земель, контроль за строительством движимых и недвижимых объектов и соблюдением порядка размещения данных объектов осуществляет соответствующая администрация как орган местного самоуправления. Поэтому органы местного самоуправления не лишены права на обращение с иском о сносе самовольных построек

при наличии к тому оснований. В конкретном же случае незаконное занятие земельного участка, вопреки воле его собственников, материалами дела не подтверждено²⁰.

Н. В. Кичигин и Н. И. Хлуденева правильно отмечают, что в земельном законодательстве нечетко определены объекты муниципального земельного контроля, и на практике вопрос решается по-разному. Например, в одних муниципалитетах объектами муниципального земельного контроля признаются все земли и земельные участки, находящиеся в границах муниципального образования. В других – земли и земельные участки, за исключением объектов, земельный контроль деятельности которых отнесен к компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации²¹. В настоящее время из объектов муниципального земельного контроля исключаются земельные участки, предоставленные органами местного самоуправления в аренду. Муниципальное образование при осуществлении контроля выступает и как собственник, и как публично-правовое образование. Предложения о необходимости учета такого качества муниципального образования при осуществлении муниципального земельного контроля вызывают определенные сложности. Министерство экономического развития РФ в письме от 13.12.2010 г. № Д23-506 «О совершенствовании законодательства о муниципальном земельном контроле»²² предлагает их разделить. В нем отмечается, что при осуществлении контроля за сданными в аренду земельными участками муниципальное образование может также выступать в качестве арендодателя земельных участков, осуществляющего контроль за сданным в аренду имуществом. На такие отношения, по мнению Департамента недвижимости Минэкономразвития РФ, действия Федерального закона № 294-ФЗ, не распространяются. В этой связи порядок осуществления муниципального земельного контроля не распространяется на контроль за соблюдением арендаторами условий договоров аренды земельных участков.

²⁰ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 03.12.2010 г. по делу № А32-56636/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Кичигин Н. В., Хлуденева Н. И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Экологическое право. 2011. № 4. С. 27–31.

²² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Е. Е. Подкопаева

аспирантка

Воронежский государственный университет

РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ

В последнее время вопросы муниципального контроля приобрели особую актуальность, что вызвало необходимость внесения в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) специальную ст. 17.1 «Муниципальный контроль». Одним из важных видов муниципального контроля является муниципальный земельный контроль. Особенности муниципального земельного контроля связаны, в частности, с различным правовым режимом земель поселений: земельные участки, находящиеся в государственной, муниципальной и частной собственности; земли, собственность на которые не разграничена; а также территории общего пользования. Различия этих правовых режимов предопределяют различия в подходах к муниципальному земельному контролю, особенно это прослеживается в административных центрах субъектов Российской Федерации. Вопросы муниципального земельного контроля также регулируются ст. 72 Земельного кодекса РФ.

Статья 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ, с одной стороны, предусматривает организацию и осуществление органами местного самоуправления муниципального контроля по вопросам, прямо предусмотренным федеральными законами, а с другой – выделяет в отдельную группу контрольные полномочия в рамках реализации Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) в случае проведения муниципального контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Муниципальный земельный контроль, главным образом, осуществляется в рамках установленных Законом № 131-ФЗ вопро-

сов местного значения, исходя из которых и определяются основные его направления, например: создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (п. 15 ч. 1 ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ).

В большинстве муниципальных образований Российской Федерации приняты нормативно-правовые акты, регулирующие осуществление муниципального земельного контроля. Сравнительно-правовой анализ принятых муниципальных правовых актов позволяет выделить наиболее удачные подходы к регулированию вопросов осуществления муниципального земельного контроля.

В структуру подобных муниципально-правовых актов, как правило, включаются следующие разделы¹:

- общие положения (правовая основа, принципы контроля, действие акта, основные направления контроля);
- органы, осуществляющие муниципальный земельный контроль;
- полномочия органов контроля;
- порядок организации и осуществления муниципального земельного контроля (формы контроля, отчетность, оформление результатов, правовые последствия);

¹ См., напр.: О положении «О муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «город Томск» : решение Томской городской думы от 22.03.2005 г. № 846 // Собр. решений Томской городской Думы. 2005. № 16 ; Административный регламент осуществления муниципальной функции «Осуществление земельного контроля на территории городского округа Химки Московской области» : постановление администрации городского округа Химки МО от 03.02.2011 г. № 88 // Химкинские новости. 2011 (постановление). № 12 ; Об утверждении Положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования Кировский муниципальный район Ленинградской области : постановление администрации муниципального образования Кировский муниципальный район Ленинградской области от 14.02.2011 г. № 307 // Ладога. 2011. № 12 ; Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории Тамбовского района Тамбовской области : решение Тамбовского районного совета народных депутатов Тамбовской области от 26.11.2009 г. № 208. URL: www.tambov.gov.ru/...ципальный_земельный_контроль.rtf

- обязанности должностных лиц при проведении проверок в рамках муниципального земельного контроля;
- ответственность должностных лиц;
- права и обязанности лиц, в отношении которых проводится проверка;
- ответственность лиц, в отношении которых проводится проверка.

В городском округе город Воронеж аналогичный муниципальный правовой акт был принят Воронежской городской Думой 23.12.2011 г. уже с учетом положений ст. 17.1, введенной Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ – решение Воронежской городской Думы от 23.12.2011 г. № 674-III «О порядке организации и осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории городского округа город Воронеж».

Настоящий Порядок организации и осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории городского округа достаточно полно регулирует эту сферу отношений. Однако сравнительно-правовой анализ решения Воронежской городской Думы № 674-III и аналогичных актов других муниципальных образований, а также сопоставление данного решения Воронежской городской Думы с нормами федерального законодательства (Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ) позволяют сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования вопросов муниципального земельного контроля в городском округе город Воронеж.

1. Целесообразно нормативно закрепить принципы осуществления муниципального земельного контроля, такие как:

- соблюдение законодательства РФ, Воронежской области и нормативных правовых актов органов местного самоуправления городского округа город Воронеж;
- соблюдение прав и законных интересов физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля;
- доступность и открытость в работе органов и должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль;

- объективность и всесторонность осуществления муниципального земельного контроля;
- достоверность результатов проводимых проверок в рамках муниципального земельного контроля;
- возможность обжалования действий (бездействия) органов и должностных лиц, нарушающих порядок проведения муниципального земельного контроля.

2. Дополнить п. 1.4 Порядка организации и осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории городского округа город Воронеж иными направлениями муниципального земельного контроля. Исходя из перечня вопросов местного значения, содержащихся в федеральном законодательстве, целесообразно закрепить:

«... контроль за:

- соблюдением установленного режима использования земель общего пользования;
- соблюдением требований по благоустройству, содержанию земельных участков, за периодичностью выполнения работ по благоустройству земельных участков;
- выполнением работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведением открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом».

В соответствии с ч. 1 ст. 17.1 Закона № 131-ФЗ муниципальный контроль вправе организовывать и осуществлять органы местного самоуправления. Статьи 2 и 6 Закона № 294-ФЗ также предусматривают осуществление муниципального контроля органами местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 72 Земельного кодекса РФ муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами.

Исходя из указанных норм, возникает вопрос: только ли органы местного самоуправления вправе осуществлять муниципальный земельный контроль?

В г. Воронеже муниципальный земельный контроль реализует Управление по охране окружающей среды департамента общественной безопасности администрации городского округа

город Воронеж (далее – Управление). Это направление деятельности в качестве одной из основных задач данного органа закреплено в п. 2.5 Положения об Управлении².

Вопрос о надлежащем органе, полномочном осуществлять муниципальный земельный контроль, поднимался и в судебной практике. В результате в арбитражной практике сложился подход, согласно которому муниципальный земельный контроль не вправе осуществлять органы, не входящие в структуру администрации муниципального образования и не относящиеся к муниципальным органам, которые по смыслу ст. 72 Земельного кодекса РФ, могут быть уполномочены на осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования³.

Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законом, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Каковы же пределы самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов осуществления муниципального земельного контроля?

В соответствии с ч. 2 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ при осуществлении муниципального земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей необходимо руководствоваться Законом № 294-ФЗ. В силу п. 4 ст. 2 Закона № 294-ФЗ порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. Согласно п. 2 ст. 6 указанного Закона органы местного самоуправления,

² Положение об Управлении по охране окружающей среды департамента общественной безопасности администрации городского округа город Воронеж (в ред. постановлений администрации городского округа город Воронеж от 30.06.2011 г. № 599, от 23.11.2011 г. № 1017). URL: <http://www.voronezh-city.ru/administration/structure/detail/1593>

³ См., напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.01.2011 г. по делу № А79-7191/2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

осуществляющие муниципальный контроль, полномочны, в частности, разрабатывать административные регламенты осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

Из норм, содержащихся в федеральном законодательстве, следует, что принятие муниципального правового акта, регулирующего вопросы осуществления муниципального земельного контроля, является полномочием органов местного самоуправления, т.е. согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельны при его осуществлении. Однако сложившаяся судебная практика пошла по пути, в соответствии с которым реализация собственных полномочий есть не только право, но и обязанность органов местного самоуправления. Суды, указывая, что они не вправе обязать орган местного самоуправления принять тот или иной муниципальный правовой акт, при этом приходили к следующему выводу: непринятие, к примеру, административного регламента по вопросам осуществления муниципального земельного контроля свидетельствует о незаконном бездействии администрации муниципального образования и нарушает права неопределенного круга лиц при осуществлении муниципального контроля. В судебных решениях указывается на то, что понуждение к принятию нормативного правового акта в данном случае не означает вмешательства суда в компетенцию органов местного самоуправления, поскольку необходимость разработки соответствующих административных регламентов предусмотрена требованиями Закона № 294-ФЗ⁴.

Таким образом, принятие муниципальных правовых актов, регулирующих порядок организации и осуществления муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования, является на настоящий момент не только правом органов местного самоуправления, но и обязанностью.

⁴ Кассационное определение Пермского краевого суда от 07.09.2011 г. по делу № 33-9093. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

А. С. Хатунцева

соискательница

Воронежский государственный университет

К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

В настоящее время в условиях проводимой административной реформы, а также реформы местного самоуправления особое значение приобретают вопросы четкости в определении предметов ведения а также разграничения полномочий между органами публичной власти.

Как сказано в Конституции РФ, организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Эти принципы обеспечивают децентрализацию системы управления в Российской Федерации и делают данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения с учетом исторических и иных местных особенностей.

В контексте статьи 18 Конституции РФ муниципалитеты как субъекты публичной власти в своей деятельности – нормотворческой, исполнительной, организационной, и в пределах компетенции должны решать вопросы охраны окружающей среды на территории муниципального образования.

Обозначим ряд проблем, которые в современных условиях приобретают особое значение. Во-первых, проблема взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при проведении экологического контроля. Во-вторых, для России актуальной является не только проблема регулирования природоохранных и природоресурсных отношений, но также распределения полномочий по всем уровням публичной власти. Кроме того, существует и проблема разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в экологической сфере.

Основная тенденция нынешнего реформирования органов власти в Российской Федерации такова, что федеральные орга-

ны снимают с себя большинство полномочий и передают их на региональный уровень и уровень муниципалитетов. В настоящее время значительному изменению подвергаются практически все законодательные «экологические» акты в связи с расширением полномочий органов власти субъектов РФ, а также расширением перечня вопросов местного значения.

Что касается экологической сферы, следует отметить, что значительные изменения внесены в основной «экологический» закон – Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹. Данный закон занимает центральное место в системе экологического законодательства, устанавливая полномочия для субъектов власти всех уровней: государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, местного самоуправления.

Для того чтобы проанализировать полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования, рассмотрим нормативные правовые акты, устанавливающие компетенцию муниципалитетов в указанной области в исторической последовательности.

Закон Российской Федерации от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РФ»², принятый еще Верховным Советом РСФСР, предусматривал достаточно широкие полномочия органов местного самоуправления в области охраны природы и использования земли. В частности, в соответствии со статьей 71 вышеназванного Закона, городская администрация осуществляла управление и контроль в области использования и охраны земель, вод, лесов и недр, атмосферного воздуха, других природных ресурсов, обеспечивала проведение мероприятий по охране окружающей среды, организовывала проведение экологической экспертизы, принимала решения о наложении штрафов за ущерб, причиненный природной среде.

Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»³ явился важным документом для становления и развития местного самоуправления в России, поскольку именно на основании данного Закона принимались уставы, устанавливались финансовые и

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

экономические основы местного самоуправления. Анализ текста Закона дает основание сделать вывод о том, что он далеко не был совершенен, и не все его нормы реализовывались на практике. В частности, в Законе не было четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Федерации) и органами местного самоуправления. Кроме того, проблема недостаточного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов так и не была решена. В экологической сфере указанным Законом были установлены основные полномочия муниципалитетов, такие как: участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования, контроль за использованием земель.

Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ»⁴ были внесены значительные коррективы в правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации. В частности, Законом были более четко регламентированы задачи и функции муниципальных органов, более подробно прописаны экономические основы осуществления местного самоуправления. Данный Закон существенно изменил характер законодательства о местном самоуправлении, ограничивая возможность контроля субъектов РФ за органами местного самоуправления. Закон предоставил широкие полномочия муниципальным районам и городским округам по вопросам организации мероприятий по охране окружающей среды, организации благоустройства и озеленения территории, созданию, развитию и обеспечению охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

К сожалению, федеральный законодатель крайне непоследователен в установлении компетенции органов местного самоуправления в экологической сфере. Этот вывод достаточно наглядно подтверждают постоянные изменения, вносимые в Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Федеральным законом от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований»⁵ в За-

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁵ Там же. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25.

кон «Об охране окружающей среды» были внесены изменения, касающиеся, в частности, введения муниципального экологического контроля. Однако Федеральным законом от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ данные изменения были исключены (в частности, ст. 68,68.1).

Соответственно, нормы статей 15 и 16 указанного Закона, которые устанавливали компетенцию муниципальных районов и городских округов по вопросам организации и осуществления экологического контроля объектов производственного и социального назначения, были вскоре исключены Федеральным законом от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ.

В настоящий момент к вопросам местного значения муниципального района относятся: организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Вопросы местного значения городского округа: это организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа; организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Отметим, что единая структура природоохранных органов на уровне местного самоуправления в настоящее время отсутствует. Большинство структурных подразделений именуется управлениями (комитетами, департаментами, отделами) охраны окружающей среды (природных ресурсов, экологии) соответствующего муниципального образования. В г. Воронеже вопросами экологии ведаёт Управление по охране окружающей среды департамента общественной безопасности администрации городского округа город Воронеж⁶. Однако есть и иные оригинальные названия. Например, в г. Иркутске – отдел охраны окружающей среды городского комитета по делам горожан⁷, г. Улан-Удэ – комитет по строительству⁸, г. Ростове-на-Дону – муниципальная

⁶ Положение «Об управлении по охране окружающей среды департамента общественной безопасности администрации городского округа город Воронеж» (в ред. постановлений администрации городского округа город Воронеж от 30.06.2011 г. № 599, от 23.11.2011 г. № 1017).

⁷ Распоряжение мэра г. Иркутска от 06.06.2002 г. № 031-10-726/2 «Об утверждении положения о комитете по делам горожан г. Иркутска».

⁸ Постановление Администрации г. Улан-Удэ от 24.12.2002 г. № 525 «Об утверждении положения о муниципальном учреждении «Комитет по строительству администрации г. Улан-Удэ».

инспекция⁹, а в г. Воткинске – Управление водолесопользования и природных ресурсов¹⁰. Это было допустимо, поскольку статья 68 закона «Об охране окружающей среды» предусматривала осуществление муниципального экологического контроля как органами местного самоуправления, так и уполномоченными ими органами.

Проанализировав полномочия органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, мы можем сделать вывод о том, что работа по правовому закреплению и регламентации полномочий муниципалитетов ведется весьма непоследовательно, в связи с чем нормативная база по этому вопросу крайне недостаточна и не отвечает на все вопросы, которые приходится разрешать в данной среде.

В частности, неясной остается правовая регламентация осуществления муниципального экологического контроля. Несмотря на то, что в соответствии с требованиями федерального законодательства в настоящее время полномочия органов местного самоуправления по муниципальному экологическому контролю упразднены (в 2008 г., в связи с исключением из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопроса организации и осуществления экологического контроля объектов производственного и социального назначения), его упоминание осталось в перечне видов экологического контроля в части 2 статьи 64 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Рядом субъектов Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вносились проекты федеральных законов, которые окончательно исключили бы муниципальный экологический контроль из федерального законодательства. При этом муниципальный земельный контроль (ст. 72) предусмотрен Земельным кодексом РФ наряду с государственным земельным контролем.

Таким образом, ситуация с муниципальным экологическим контролем является юридически неопределенной: в отдельных муниципальных образованиях положения о муниципальном

⁹ Постановление Главы администрации г. Ростова-на-Дону от 06.12.1995 г. № 1616 «О создании муниципального учреждения «Муниципальная инспекция г. Ростов-на-Дону».

¹⁰ Постановление Администрации г. Воткинска Удмуртской Республики от 06.03.2002 г. № 818 «О муниципальном экологическом контроле».

экологическом контроле были признаны утратившими силу, в других – продолжают действовать. Так, в Вологодской области региональными властями органам местного самоуправления были переданы полномочия по осуществлению государственного экологического контроля субъектов РФ. Законом Вологодской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» органы местного самоуправления Вологодской области наделены полномочием по осуществлению государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в Воронежской же области полномочия органов местного самоуправления по осуществлению экологического контроля пока существуют. Организация мероприятий по осуществлению экологического контроля в настоящий момент производится в соответствии с действующим постановлением администрации г. Воронежа от 28.02.2003 г. № 382 «О порядке осуществления муниципального экологического контроля»¹¹.

Приложение к данному постановлению определяет, что мероприятия по контролю при осуществлении муниципального экологического контроля проводятся в соответствии с Федеральным законом от 20.12.2001 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Земельным кодексом РФ от 28.09.2001 г. № 137-ФЗ, другим законодательством Российской Федерации, Воронежской области, Уставом г. Воронежа, Положением об управлении по охране окружающей среды города, утвержденным постановлением исполнительного комитета администрации г. Воронежа от 10.11.2000 г. № 943, иными нормативными актами органов местного самоуправления.

Проанализируем отдельные положения данного Постановления.

Муниципальный экологический контроль в г. Воронеже представляет собой систему мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечения соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований и нормативных документов в области охраны окружающей среды. Мероприятия

¹¹ Берг. 2003. № 41.

по контролю осуществляются должностными лицами Управления по охране окружающей среды администрации г. Воронежа, уполномоченными на то должностными инструкциями.

Муниципальному экологическому контролю подлежат все объекты хозяйственной и иной деятельности, независимо от форм собственности, осуществляющие деятельность и (или) находящиеся на территории г. Воронежа.

При проведении мероприятий по контролю осуществляется проверка соблюдения действующих нормативных актов в части охраны окружающей среды, в том числе за:

- обеспечением субъектами хозяйственной деятельности экологической безопасности;
- соответствием объектов природоохранным требованиям;
- разработкой и проведением мероприятий по охране окружающей среды;
- возмещением ущерба, причиненного окружающей среде;
- представлением своевременной, полной и достоверной экологической информации;
- выполнением природоохранных требований и мероприятий при размещении объектов, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации капитальных объектов и временных сооружений, выводе из эксплуатации предприятий, организаций, иных объектов, а также планировке и застройке территорий;
- соблюдением экологических норм и требований при использовании земель;
- представлением сведений для учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определения состояния окружающей среды;
- организацией процесса утилизации и переработки отходов производства и потребления, соблюдением порядка сбора, разделения на виды, использования, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения отходов на территории города;
- соблюдением правил содержания городских территорий;

Кратко рассмотрим процедуру осуществления муниципального экологического контроля в г. Воронеже.

В соответствии с постановлением администрации г. Воронежа № 382 мероприятия по осуществлению экологического контроля реализуются в результате двух видов проверок: плановой и внеплановой, а также в ходе выдачи заключений по выбору земель-

ных участков, по проектам строительства, о соответствии объекта природоохранным требованиям, подписания акта ввода в эксплуатацию, рассмотрения материалов о согласовании вырубки, обрезки, уничтожении зеленых насаждений, изъятии газонов.

Плановые проверки производятся в соответствии с квартальными планами, утверждаемыми начальником управления по охране окружающей среды администрации г. Воронежа не позднее 5-го числа первого месяца квартала. Указанные планы направляются в администрацию города для информации.

Внеплановые проверки проводятся в связи с поступившими жалобами и заявлениями граждан и юридических лиц, поручениями контрольных и правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления, депутатов представительных органов, а также в целях контроля за выполнением требований об устранении нарушений и выполнении природоохранных мероприятий. Анонимные жалобы и заявления при этом не рассматриваются.

Проверки, проводимые в плановом и внеплановом порядке, регистрируются в журнале проверок, в котором должен быть отражен результат проверки.

Плановые мероприятия по контролю проводятся на основании предписания на проверку, которое подписывает начальник Управления по охране окружающей среды администрации г. Воронежа. Это предписание предъявляется руководителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю или иному должностному лицу одновременно со служебным удостоверением лица, осуществляющего проверку.

Результаты проверок обычно оформляются актом, который составляется в двух экземплярах. В нем указываются дата, место его составления, наименование органа, осуществляющего муниципальный экологический контроль, Ф.И.О., должность лица, осуществляющего мероприятия по контролю, наименование проверяемого юридического лица (либо Ф.И.О. индивидуального предпринимателя), их фактический и юридический адреса, а также иные данные об объекте проверки (место нахождения проверяемого объекта, сведения о состоянии деятельности по охране окружающей среды, производственного контроля на предприятии или объекте, в том числе о выявленных нарушениях законодательства и природоохранных требований с указанием нарушенных нормативных актов, сведения об ознакомлении

или об отказе в ознакомлении с актом представителя проверяемого объекта и лиц, присутствующих при проверке). В акте могут быть указаны требования об устранении нарушений законодательства со сроками их исполнения, к нему могут прилагаться письменные пояснения лица, в отношении которого проводилась проверка. Один экземпляр вручается под роспись руководителю или уполномоченному должностному лицу.

Далее акты о нарушениях природоохранного законодательства направляются в уполномоченные органы для принятия соответствующих мер воздействия. Материалы о нарушениях законодательства и природоохранных требований могут направляться в правоохранительные органы для выявления лиц, виновных в их совершении, возбуждения уголовного дела, принятия мер прокурорского реагирования, в налоговые органы для принятия мер к лицам, не осуществляющим платежи за загрязнение окружающей среды.

В том случае, когда установлено, что нарушителем причинен вред окружающей среде, должностное лицо управления по охране окружающей среды города производит его расчет с направлением требования о его возмещении виновному лицу, а в случае его невыполнения обращается в суд.

По результатам выполнения мероприятий по экологическому контролю уполномоченный орган выдает заключение о соответствии или несоответствии объекта природоохранным требованиям.

Все результаты проверок обобщаются, формируется отчет о проведении муниципального экологического контроля, который ежеквартально направляется в администрацию города не позднее 5-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом. Информация о проведении и результатах муниципального экологического контроля включается в годовой доклад управления по охране окружающей среды г. Воронежа о состоянии окружающей среды на территории города.

Таким образом, на основе рассмотрения основных этапов проведения экологического контроля в г. Воронеже, анализа нормативной базы, на основе которой данные мероприятия выполняются, выявлены некоторые проблемные моменты в законодательном регулировании такого правового института, как муниципальный экологический контроль.

Е. П. Забелина

докторант

Российский университет дружбы народов

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В соответствии с пунктом 1 статьи 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами.

По мнению профессора А. Н. Костюкова, под муниципальным контролем понимается деятельность уполномоченных органов местного самоуправления по проверке законодательства о местном самоуправлении, муниципальных правовых актов². Представляется, что данная точка зрения заслуживает внимания и позволяет отметить следующее.

Во-первых, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет за органами местного самоуправления право осуществления муниципального контроля. Вместе с тем на основании пункта 32 статьи 14 указанного Закона муниципальный лесной контроль является вопросом местного значения поселения, полномочия по его обеспечению обязательны для органов местного самоуправления данного вида муниципальных образований. Кроме того, обязательность осуществления контроля на муниципальном уровне подтверждается положениями и других федеральных законов. К примеру, во исполнение требований статей 2, 14 Жилищного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления осуществляется контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда,

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Муниципальное право России : учеб. / для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А. Н. Костюкова. М., 2007. С. 348.

© Забелина Е. П., 2012

контроль за соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, контроль за соблюдением требований при осуществлении жилищного строительства. Отсюда следует, что муниципальный контроль является одним из направлений муниципальной деятельности, осуществление которой предусматривается в целях решения вопросов местного значения.

Во-вторых, федеральными законами и муниципальными правовыми актами определяется круг субъектов, обладающих компетенцией на осуществление контрольной деятельности в муниципальных образованиях. Так, Бюджетным кодексом Российской Федерации в статье 157 устанавливается, что муниципальный финансовый контроль осуществляют органы финансового контроля, формируемые представительными органами муниципальных образований³. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в структуре органов местного самоуправления предусматривается формирование контрольно-счетного органа муниципального образования (п. 1 ст. 34, ст. 38).

На основании пункта 2 статьи 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ⁴ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет контрольную деятельность за исполнением местного бюджета, обеспечивая внешнюю проверку, организует и осуществляет контроль за законностью, результативностью использования средств местного бюджета, контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В целях обеспечения реализации контрольных полномочий муниципальной власти в уставах муниципальных образований закрепляются наименования органов, осуществляющих муниципальный контроль и основные функции по их реализации. К примеру, пунктом 1.48 статьи 37 Устава Томского муниципального района предусмотрено, что администрация района осуществляет муниципальный контроль по вопросам, определенным Фе-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

деральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом Томского муниципального района и не входящим в компетенцию Счетной палаты муниципального образования «Томский район»⁵. Согласно пункту 44 статьи 37 Устава городского округа «Город Калуга» Управа городского округа осуществляет муниципальный контроль в соответствии с законодательством, нормативными правовыми актами городской Думы и Управы городского округа «Город Калуга»⁶ п. 44 введен решением городской Думы городского округа «Город Калуга» от 26 января 2011 г. № 12.

Таким образом, основными субъектами муниципального контроля на территории муниципального образования являются органы местного самоуправления или органы, уполномоченные органами муниципальной власти.

В-третьих, в юридической литературе муниципальный контроль в социальной сфере рассматривается через выделение отраслевого муниципального контроля в соответствующей сфере⁷. Традиционно социальная сфера включает в себя здравоохранение, культуру, образование, физическую культуру и спорт, социальную защиту и социальное обеспечение населения, обеспечение занятости населения, жилищные правоотношения. Однако Бюджетный кодекс Российской Федерации оперирует понятием «ведомственный контроль в сфере деятельности» (см., напр., ст. 158 БК РФ) применительно к деятельности органов местного самоуправления, в связи с этим возможно выделение ведомственного муниципального контроля в социальной сфере. Кроме того, муниципальная практика показывает, что реализацию социальных полномочий муниципальной власти обеспечивают органы местного самоуправления с учетом их функциональной направленности. Так, Устав города Нижнего Новгорода осуществление ведомственного контроля закрепляет непосредственно за администрацией города (ст. 43)⁸. Отсюда под ведомственным муниципальным контролем предлагается понимать муниципальный контроль в социальной сфере, осуществляемый уполномоченными структурными подразделениями местной администрации в

⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Там же.

⁷ Муниципальное право России. С. 351.

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отношении подведомственных им муниципальных учреждений образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты и т.д.

Наряду с ведомственным муниципальным контролем в социальной сфере выделяется и межведомственный муниципальный контроль, предполагающий контрольную деятельность в отношении одного и того же объекта различными организационными структурами органов муниципальной власти. Например, в случаях, предусмотренных правовыми актами, муниципальный контроль за использованием бюджетных средств муниципального образования осуществляется в отношении муниципального образовательного учреждения одновременно органом управления образованием и органом, осуществляющим муниципальный финансовый контроль и т.д.⁹

В-четвертых, основными целями муниципального контроля определены проверка соблюдения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также своевременное выявление нарушений по их реализации на территории муниципального образования. Представляется, что указанные цели муниципального контроля являются приоритетными для осуществления контрольной деятельности в любой сфере общественных отношений, входящих в компетенцию муниципальных образований, в том числе и социальной сфере.

Нормативными правовыми актами субъектов муниципально-правовых отношений, регулирующих осуществление муниципального контроля, уточняются назначение контрольной деятельности применительно к конкретной сфере муниципальной деятельности. Так, на основании Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетный орган муниципального образования проводит финансово-экономическую экспертизу проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся

⁹ Об утверждении плана мероприятий Администрации города Омска по переходу на межведомственное взаимодействие при предоставлении муниципальных услуг : постановление Администрации города Омска от 11 ноября 2011 г. № 1452-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ.

Программный метод решения социальных задач муниципальных образований в последнее время является достаточно распространенным. На основе программных документов решаются важные проблемы муниципальной системы здравоохранения, образования, культуры, спорта и пр.¹⁰ Осуществление контроля на всех этапах реализации муниципальных программ позволяет обеспечить не только выполнение мероприятий в установленный муниципальным правовым актом срок, но и предполагает различные формы отчетности по вопросам финансирования мероприятий муниципальных программ.

С учетом изложенного предлагается под муниципальным контролем в социальной сфере понимать направление муниципальной деятельности, содержание которой составляет осуществление проверки соблюдения законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующих муниципально-правовые отношения в социальной сфере, а также своевременное выявление нарушений по их реализации на территории муниципального образования.

Муниципальный контроль в социальной сфере осуществляется в правовой и организационной формах. Правовыми формами муниципального контроля являются принимаемые органами местного самоуправления муниципальные правовые акты, регулирующие общественные отношения в социальной сфере¹¹. Ор-

¹⁰ Постановления Администрации города Омска от 01.04.2009 г. № 241-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы города Омска «Спортивный город» на 2009–2013 годы»; от 06.07.2009 г. № 519-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы города Омска «Развитие муниципального здравоохранения города Омска» на 2010–2014 годы»; Решение Омского городского Совета от 16.05.2007 г. № 11 «Об утверждении Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры города Омска до 2013 года». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См., напр.: О внесении изменений в постановление администрации города Омска от 16 марта 2009 года № 173-п «Об утверждении стандартов качества оказания муниципальных услуг города Омска в области здравоохранения»: постановление Администрации города Омска от 09.11.2011 г. № 1412-п; Об утверждении Стратегии развития города

ганизационные формы муниципального контроля в социальном секторе представлены органами местного самоуправления. Местная администрация, глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования (депутатские комиссии или комитеты), создаваемый представительным органом муниципального образования контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляют муниципальный контроль в социальной сфере в рамках нормативно установленных полномочий.

Основными методами муниципального контроля в социальной сфере являются комплексные и тематические проверки, ревизии, проводимые органами местного самоуправления или органами, уполномоченными ими, отчеты о деятельности муниципальных организаций, специально создаваемых в целях решения вопросов местного значения и осуществления государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, и социально ориентированных организаций, осуществляющих свою деятельность за счет средств местных бюджетов, расположенных на территории муниципального образования¹².

В современных условиях социально-экономического развития муниципальных образований существующие формы и методы муниципального контроля в социальной сфере направлены, прежде всего, на решение социальных задач, стоящих перед муниципальными образованиями страны. Усиление контрольных функций муниципальной власти в социальной сфере является необходимым и важным фактором в механизме правового регулирования распределения полномочий в социальной сфере между уровнями власти в Российской Федерации.

Белгорода до 2025 года и плана действий органов местного самоуправления на 2007–2011 годы : решение Совета депутатов города Белгорода от 30.07.2011 г. № 413. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Напр., по данным Администрации Горьковского муниципального района Омской области за 11 месяцев 2011 г. проведены 23 проверки, из них 12 связаны с использованием средств, выделенных на реорганизацию национальных проектов, по итогам которых выявлено финансовых нарушений в сумме на 297,7 тысяч рублей.

В. В. Гриценко

доктор юридических наук, профессор

Воронежский государственный университет

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Важнейшей целью реализуемых в России административной (в частности, государственной службы), бюджетной, налоговой реформ является повышение эффективности государственного управления и государственного финансового контроля, а также и муниципального финансового контроля. Ориентация государственного управления на достижение поставленных целей модернизации российской экономики, решение задач социально-экономического развития регионов и муниципальных образований вызывает необходимость развития системы как государственного, так и муниципального финансового контроля, что обусловлено следующими факторами:

во-первых, увеличением количества муниципальных образований, через которые расходуются «около половины бюджетных средств субъектов РФ»¹;

во-вторых, отсутствием четкой концепции совершенствования муниципального финансового контроля;

в-третьих, сокращением расходных частей всех уровней бюджетной системы, наличием дефицитов бюджетов, явившихся результатом последствий финансово-экономического кризиса;

в-четвертых, высоким уровнем коррупции в финансовой сфере;

в-пятых, развитием теневой экономики;

в-шестых, неопределенностью правового статуса контрольных органов, осуществляющих муниципальный финансовый контроль;

в-седьмых, несовершенством, нестабильностью, противоречивостью административного, налогового, бюджетного законодательства.

В связи с этим необходима четкая методика проведения муниципального налогового контроля.

¹ См.: *Васильева М. В.* Стратегические направления развития муниципального финансового контроля // *Финансовый вестник.* 2011. № 2. С. 26.

Следует отметить, что в России решению проблем в сфере контроля всегда уделялось больше внимания на федеральном уровне. По мнению Ю. Швецова, и в настоящее время в системе государственного бюджетного регулирования делается ставка на сбалансированность только федерального бюджета, «за счет общей разбалансированности региональных и местных бюджетов»². Несмотря на то, что выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется, как правило, с помощью дотаций, муниципальные образования играют существенную роль в преодолении кризисных явлений, а также в экономическом развитии на местах.

Бюджетная и налоговая политика выступают в качестве основных составляющих частей финансовой политики муниципалитета и представляют собой деятельность конкретных органов в сфере управления бюджетными и налоговыми отношениями, возникающими на территории муниципального образования, между муниципалитетом и регионами, а также между муниципалитетом и федеральным центром.

По мнению Т. В. Сорокиной, механизм формирования и реализации муниципальной бюджетной политики основывается на определенной методологии, позволяющей через законодательно-нормативное обеспечение достичь поставленных целей и решить сформулированные задачи. Прежде всего, она опирается на результаты анализа текущей ситуации, которые позволяют установить ключевые тенденции социально-экономического развития территории, выделить имеющиеся проблемы и перспективы. Учитывая полученные аналитические показатели, органы местного самоуправления определяют приоритеты бюджетной политики данного муниципального образования³.

В связи с тем, что система управления муниципальными финансами основывается на бюджетной политике органа местного самоуправления, в ней должны быть четко отражены основные направления проводимой в стране бюджетной реформы в целом. По мнению С. Степашина, муниципальное управление доведено

² Швецов Ю. Бюджет государства как общественное достояние // Общество и экономика. 2011. № 8–9. С. 131.

³ См.: Сорокина Т. В. Муниципальная бюджетная политика в условиях реформирования бюджетного процесса // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 3 (77). С. 27.

«до абсурда», «20 с лишним тысяч муниципалитетов существуют с обязательствами, переданными из центра, но без денег»⁴.

Поэтому необходима грамотная финансовая политика муниципального образования, основанная на реальных показателях оценки деятельности субъектов РФ и муниципальных образований, так как от результатов такой политики напрямую зависят увеличение собственных доходов бюджетов муниципальных образований, а значит, и повышение благосостояния населения, реализация других социально-экономических задач. Однако, даже имея достаточный уровень собственных доходов, муниципалитеты могут неэкономно и неэффективно ими распоряжаться, в том числе направляя государственные ресурсы на финансирование неприоритетных расходов бюджета, допуская рост кредиторской задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, выплате пособий малообеспеченным категориям граждан и пр. Между тем мониторинг соблюдения субъектами РФ требований Бюджетного кодекса РФ, оценка их кредитоспособности и финансовой устойчивости не дают возможности однозначно решить вопрос о бюджетной устойчивости субъектов РФ. Под устойчивостью бюджета субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований понимается такое качественное состояние бюджета, при котором субъект публичной власти в существующих социально-экономических и нормативно-правовых условиях своевременно и в полном объеме мобилизует доходы бюджета с целью обеспечения финансирования всех закрепленных за ними затрат⁵.

В. В. Путин подчеркнул, что «муниципалитеты должны стать в полной мере финансово самостоятельными и автономными. Иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем». Поэтому актуальным представляется его предложение о передаче на уровень муниципалитетов всех налогов от малого бизнеса⁶.

⁴ Интервью М. Барщевского с С. Степашиным. Рецепт от Степашина // Рос. газета. 2012. 16 февр. С. 9.

⁵ См.: Яшина Н. И., Поюцева Е. В., Яснев А. В. Методологические основы определения бюджетной устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в посткризисный период // Финансы и кредит. 2011. № 38 (470). С. 3.

⁶ См.: Путин В. В. Демократия как качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

6. Заказ 599

В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года выявлены системные недостатки в сфере управления общественными финансами. К основным из них относятся: отсутствие действенной методики оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов; не соответствие современным требованиям системы государственного финансового контроля; доходная часть региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании.

Ю. В. Казаков подчеркивает, что концептуальные изменения бюджетного законодательства РФ последних лет заставляют пересмотреть роль государственного и муниципального контроля в системе организации бюджетного процесса Российской Федерации. Его традиционные формы уже не отвечают требованиям времени и нуждаются в замене на более современные методы организации контрольно-ревизионной деятельности⁷.

К таким методам относится, например, бюджетный мониторинг, являющийся «важной частью целостной системы мониторинга качества управления государственными и муниципальными финансами»⁸.

Как подчеркивает Т. В. Сорокина, при разработке основных направлений бюджетной политики органа местного самоуправления необходимо учитывать состояние финансово-бюджетных отношений и способы их проявления. Объективная и субъективная структуры муниципальной бюджетной политики позволяют показать перспективы ее реализации в формах: прогнозирования, программирование, планирование⁹.

Финансовая самостоятельность, автономность муниципалитетов невозможны без проведения эффективных контрольных мероприятий, частью которых и является муниципальный финансовый контроль. К недостаткам современного законодатель-

⁷ См.: Казаков Ю. В. Автоматизация контрольно-ревизионной деятельности органов госвласти и местного самоуправления // Финансы. 2011. № 8. С. 17.

⁸ Сорокина Т. В. Мониторинг качества бюджетного процесса в регионе (на примере Иркутской области) // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 3 (77). С. 31.

⁹ Там же. С. 27.

ства относится отождествление государственного и муниципального контроля.

Государственный (муниципальный) контроль предлагается определить как деятельность уполномоченных органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов), направленную на контроль:

- соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям бюджетной отчетности;

- экономности, результативности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. При этом под внешним государственным (муниципальным) контролем предлагается понимать финансовый контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами и созданными ими органами государственного (муниципального) финансового контроля, под внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем – финансовый контроль, осуществляемый исполнительными органами государственной власти (местными администрациями).

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используются термины «муниципальный контроль», «налоговый контроль»¹⁰.

Следует отметить, что муниципальный финансовый контроль как «функция управления замыкает цикл управления, и результатом контрольной деятельности может быть совершенствование системы управления, корректировка бюджета, совершенствование органов управления, новая расстановка кадров, изменение системы отчетности и другое, что само по себе важно для обоснования и поддержки управленческих решений»¹¹ на местном уровне.

Дискуссионным остается вопрос об административно-правовом статусе контрольно-счетных органов муниципальных об-

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹¹ См.: Васильева М. В. Стратегические направления развития муниципального финансового контроля // Финансовый вестник. 2011. № 2. С. 27.

разований. По мнению В. Свиначева, «...контрольно-счетные органы муниципальных районов и городских округов должны наделяться статусом юридического лица, тогда как контрольно-счетные органы в поселениях, внутригородских территориях городов федерального значения могут наделяться таким статусом по усмотрению представительных (законодательных) органов власти. Его позиция основывается на том, что такой подход в большей степени соответствовал бы Федеральному закону № 6 в части решения вопроса обязательности наличия контрольно-счетных органов в муниципальных образованиях в зависимости от их вида, и, самое главное, – законодательно, на федеральном уровне, усиливал бы единые гарантии организационной самостоятельности внешнего муниципального финансового контроля¹².

Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на нормах Конституции РФ¹³, Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетного Кодекса РФ, Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁴, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов.

Р. В. Шинкарева выделяет две группы субъектов финансового контроля в сфере местного самоуправления:

1. Структуры, созданные непосредственно для выполнения контрольных функций и занимающиеся только данным видом деятельности, – это контрольный орган муниципального образования как внешняя специализированная структура, формируемая на муниципальных выборах или представительным органом власти, внутренние органы финансового контроля в составе исполнительно-распорядительной власти муниципалитета, независимые аудиторские фирмы.

¹² См.: Свиначев В. Финансовый контроль в России : системность в основе? // Право и экономика. 2011. № 6. С. 8.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

¹⁴ Там же. 2011. № 7. Ст. 903.

2. Структуры, не созданные непосредственно для выполнения контрольных функций, но выполняющие их наряду с иной деятельностью, – органы представительной власти, главы муниципального образования¹⁵.

В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года в разделе IX «Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля» отмечается, что переход к программному бюджету и внедрение новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг требуют комплексного реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля, основанной на конституционных принципах разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. С этой целью предлагается: организовать действенный контроль (аудит) за эффективностью использования бюджетных ассигнований, определив критерии эффективности и результативности их использования; уточнить полномочия органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля; ввести понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определив на законодательном уровне их формы, методы и объекты; привести систему государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. При этом он подотчетен представительному органу муниципального образования. Если контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, то контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муни-

¹⁵ См.: Шинкарева О. В. Оценка состояния муниципального финансового контроля // Финансы. 2010. № 1. С. 52.

ципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица.

Представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. В порядке, определяемом законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, представительные органы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности.

Перечень полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования четко не определен, так как, во-первых, законодатель в ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» называет их как «основные», т.е. имеются и не основные (не ясно – какими критериями пользовался законодатель при такой характеристике), и поэтому перечень является не исчерпывающим; во-вторых, в п. 11 данной статьи указывается на «иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования». В связи с чем представляется, что данная норма не должна носить такой отсылочный характер, что влечет определенные затруднения в практической деятельности этих органов и к нарушению отдельных прав субъектов конкретных налоговых правоотношений.

Статья 10 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» устанавли-

ливаает, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляются контрольно-счетными органами в форме контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. При проведении контрольного мероприятия контрольно-счетным органом составляется соответствующий акт (акты), который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций, на основании которого контрольно-счетным органом составляется отчет. При проведении экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетным органом составляется отчет или заключение.

Законодатель определяет стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, которые утверждаются контрольно-счетными органами. Так, в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий субъектов Российской Федерации или муниципальных образований – в соответствии с общими требованиями, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации.

Контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в органы местного самоуправления и муниципальные органы представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению материального ущерба муниципальному образованию или возмещению причиненного ущерба, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Анализ норм Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» позволил сделать ряд выводов и предложений, направленных на их совершенствование:

во-первых, недостаточное раскрытие содержания принципов, хотя законодатель и указывает на две группы принципов организации и деятельности контрольно-счетных органов;

во-вторых, отсутствие четких механизмов реализации указанных принципов;

в-третьих, текст закона усложнен множеством отсылочных норм;

в-четвертых, несмотря на то, что имеется много общего между организацией и деятельностью контрольно-счетных органов субъектов и муниципальных образований, представляется целесообразным выделить отдельно в законе правовой статус, принципы организации, принципы деятельности, виды муниципального контроля, так как прослеживается не только общие положения, но имеется и определенная специфика, на что законодателю следовало бы обратить большее внимание.

Правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ осуществляется законами данных субъектов.

Согласно ст. 1 Закона Воронежской области «О Контрольно-счетной палате Воронежской области»¹⁶ Контрольно-счетная палата Воронежской области является постоянно действующим органом государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств Воронежской области и средств Территориального фонда обязательного медицинского страхования Воронежской области (далее – Территориальный фонд обязательного медицинского страхования).

Контрольно-счетная палата образована Воронежской областной Думой и подотчетна ей.

В своей деятельности Контрольно-счетная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом Воронежской области¹⁷, Законом Воронежской области от 21 декабря 1995 г. «О Контрольно-счетной палате Воронежской области», иными нормативными правовыми актами Воронежской области.

В рамках задач, определенных действующим законодательством, Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Контрольно-счетная палата является юридическим лицом, имеет гербовую печать и официальный бланк со своим наименованием. К основным задачам Контрольно-счетной палаты отно-

¹⁶ Молодой коммунар. 2011. 1 нояб.

¹⁷ Коммуна. 2006. 10 июня.

сятся: организация и осуществление контроля за исполнением доходных и расходных статей областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходования государственных средств Воронежской области и использования государственной собственности Воронежской области; организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием государственных средств Воронежской области; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов областного бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования; финансовая экспертиза проектов законов Воронежской области, областных и ведомственных целевых программ, а также нормативных правовых актов правительства Воронежской области, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, или влияющих на формирование и исполнение областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования и др.

В процессе реализации указанных задач Контрольно-счетная палата осуществляет контрольную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за формированием и исполнением областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования, целевым и эффективным расходованием бюджетных средств, средств бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Контрольно-счетная палата состоит из председателя Контрольно-счетной палаты, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты, сотрудников Контрольно-счетной палаты.

Структура и штатное расписание Контрольно-счетной палаты утверждаются председателем Контрольно-счетной палаты по согласованию с председателем Воронежской областной Думы в пределах бюджетных ассигнований на ее содержание.

Контрольно-счетная палата осуществляет контрольную деятельность в форме контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий.

К контрольно-ревизионным мероприятиям относятся проверки, ревизии и аудит эффективности. К экспертно-аналитическим мероприятиям относятся обследования и экспертизы. Порядок проведения контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических мероприятий определяется Регламентом Контроль-

но-счетной палаты. По результатам проведенных контрольных мероприятий Контрольно-счетная палата направляет органам государственной власти и учреждениям Воронежской области, органам местного самоуправления, руководителям проверяемых коммерческих и некоммерческих организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного области ущерба и привлечению к ответственности виновных лиц.

В случаях выявления при проведении контрольного мероприятия хищения государственных денежных или материальных средств, а также иных злоупотреблений Контрольно-счетная палата незамедлительно передает материалы контрольного мероприятия в правоохранительные органы.

Аналогичные полномочия осуществляют контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Согласно отчету «О работе Контрольно-счетной палаты городского округа город Воронеж за 2010 год» из 83 пунктов плана работы, утвержденных решением Воронежской городской Думы от 18 февраля 2009 г. № 376-II исполнено 14. В основном контрольные мероприятия не состоялись в связи с процессами ликвидации либо реорганизации на запланированных объектах контроля. Вместе с тем в 2010 году реализовано 10 внеплановых мероприятий, из которых: 3 – по поручению Воронежской городской Думы, 1 – прокуратуры, 3 – по обращению юридических лиц. В итоге в отчетном периоде проведено 86 проверок и 59 экспертиз. В 2010 году контролем КСП охвачено 87 объектов, из них: 25 структурных подразделений администрации городского округа; 34 муниципальных учреждения; 10 муниципальных предприятий; 7 автономных учреждений; 9 немunicipальных хозяйствующих субъектов; Воронежская городская Дума, избирательная комиссия. По итогам контрольных мероприятий, проведенных в 2010 году, выявлено нарушений и недостатков на общую сумму 1162,3 млн рублей.

В докладе «О результатах и основных направлениях деятельности на 2011–2013 годы» отмечается, что наличие доступной, достоверной, актуальной и полной информации о состоянии общественных финансов (в том числе в части сведений о выявленных нарушениях в финансово-бюджетной сфере), совершенствование методологии государственного (муниципального) финансового контроля, их приближение к международным стандартам

является необходимым условием для обеспечения подотчетности и прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Резюмируя изложенное выше, к основным проблемам в сфере муниципального финансового контроля можно отнести следующие:

- отсутствие четкого разграничения полномочий между органами, осуществляющими финансовый контроль;
- наличие дублирующих полномочий в указанных органах;
- отсутствие единой системы финансового контроля, основанной на четком, ясном, грамотном, непротиворечивом законодательстве.

С. В. Судакова

аспирантка

Воронежский государственный университет

ПРАВОВОЙ СТАТУС КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Современный этап развития России характеризуется повышением роли государства в управлении экономикой, усилением борьбы с коррупцией и ростом правонарушений в бюджетной сфере. В связи с этим вопрос об эффективном управлении государственными и муниципальными финансами становится всё более актуальным. Одним из факторов, влияющих на эффективность управления муниципальными ресурсами, является муниципальный финансовый контроль¹.

Конституционные основы института муниципального контроля закреплены в ст. 130 (ч. 1 и 2) и 132 (ч. 1 и 2) Основного закона страны. В этих статьях установлено, что органы местного само-

¹ См.: *Табунщикова Т. Ф.* Становление и развитие муниципального финансового контроля : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Тюмень, 2006. С. 3–4.

управления обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Очевидно, что для успешного самостоятельного проведения такой финансовой политики органы местного самоуправления должны обладать мощным арсеналом конструктивных, прозрачных и системно организованных контрольных полномочий. Муниципальный финансовый контроль, являясь одним из этапов бюджетного процесса и важнейшей функцией управления, содействует успешной реализации государственной финансовой политики, соблюдению законности, целесообразности и эффективности использования средств местного бюджета². Отсутствие целостной системы государственного и муниципального финансового контроля снижает эффективность контрольных мероприятий и результативность бюджетирования. А недостаточная разработанность научных основ формирования и функционирования системы финансового контроля сдерживает его развитие.

Вступление в силу 1 октября 2011 г. Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ³ актуализировало необходимость рассмотрения правового статуса контрольно-счетных органов местного самоуправления. В теории права термин «правовой статус» понимается как установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей⁴. Наиболее четким, емким и системным, на наш взгляд, является определение правового статуса применительно к контрольно-счетному органу (КСО) муниципального образования, сформулированное Д. А. Королёвым. Он рассматривает правовой статус КСО как *теоретическую конструкцию* (здесь и далее курсив мой. – С. С.), соединяющую в себе нормативные характеристики, научные представления и практику реализации правовых установлений положения органа местного самоуправ-

² См.: Табуницкова Т. Ф. Указ. соч.

³ См.: Рос. газета. 2011. № 29. 11 февр.

⁴ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2007. С. 717.

ления, образуемого в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности и закрепленным за муниципальной властью на ином вещном праве⁵.

По мнению исследователя, структура правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования состоит из следующих элементов:

- 1) место контрольно-счетного органа муниципального образования в системе органов местного самоуправления;
- 2) порядок его формирования;
- 3) компетенция контрольно-счетного органа;
- 4) гарантии деятельности и ответственность контрольно-счетного органа муниципального образования⁶.

Теперь попытаемся наполнить основные элементы структуры правового статуса КСО нормативным содержанием, актуальным для современного этапа муниципальной реформы в сфере организации и осуществления муниципального контроля.

Наиболее полное, комплексное представление о правовом статусе контрольно-счетного органа муниципального образования дает системное восприятие нескольких законодательных актов, затрагивающих этот вопрос: Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ); Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (далее – Федеральный закон о контрольно-счетных органах, Закон о КСО) и Бюджетного кодекса РФ.

Новый Федеральный закон о контрольно-счетных органах и новая редакция ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ достаточно абстрактно, на наш взгляд, формулируют основы правового статуса КСО.

⁵ См.: *Королёв Д. А.* Контрольные органы муниципальных образований в Российской Федерации : место в системе и правовой статус : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

⁶ См.: *Там же*. С. 16–17.

Более того, лишь совсем недавно законодателем были устранены грубые противоречия между данными федеральными законами. С 1 января текущего года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷, который внес соответствующие корректировки в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие:

замену понятия «контрольный орган муниципального образования» на понятие «контрольно-счетный орган муниципального образования» по всему тексту Федерального закона № 131-ФЗ;

установление возможности создания контрольно-счетного органа только представительным органом муниципального образования и исключение возможности формирования данного органа на муниципальных выборах, как предусматривалось ранее;

установление положения о том, что порядок образования и деятельности указанных органов осуществляется также в соответствии с Федеральным законом № 6-ФЗ;

установление возможности правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципального образования законами субъектов РФ в случаях и порядке, установленных федеральными законами⁸.

Указанные изменения, наконец, уточнили вопрос о том, какое место контрольно-счетный орган занимает в структуре органов местного самоуправления, является ли он сам органом местного самоуправления, либо имеет иной правовой статус⁹.

Однако новая редакция ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ указывает теперь лишь *на способ формирования* контрольно-счетного органа муниципального образования, в остальном отсылая правоприменителя к специальному закону и иным нормативным правовым актам. Теперь законодатель почему-то не закрепляет в рассматриваемых актах четких *целей создания контрольно-счетных органов*, как это было ранее в ч. 1 ст. 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», очевидно, уповая на то, что эти цели остаются понятными по умолчанию.

⁷ См.: Рос. газета. 2011. № 275. 7 дек.

⁸ См.: Волков В. В. Правовой статус органов внешнего муниципального финансового контроля // Бюджет. 2011. № 11. URL: <http://bujet.ru/article/161133.php>

⁹ См.: Там же.

Статья 3 специального Федерального закона о КСО закрепляет теперь, что контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Деятельность КСО не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа. В соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа КСО может обладать правом юридического лица¹⁰. С вступлением в силу поправок к федеральным законам № 131-ФЗ и № 6-ФЗ место контрольно-счетного органа муниципального образования в системе органов местного самоуправления стало понятным – это орган местного самоуправления, призванный осуществлять свою деятельность самостоятельно и обладающий организационной и функциональной независимостью.

Помимо этого, следует отметить, что Законом о КСО установлено теперь два вида принципов, которыми необходимо руководствоваться при осуществлении контрольной деятельности. Это принципы организации и принципы деятельности. При этом принципы деятельности определены и перечислены в ст. 4, а принципы организации закрепляются во многих других статьях по всему тексту, но четко ни в одной статье не перечисляются. Таким образом, как отмечает И. Б. Лагутин, можно сделать вывод о том, что законодатель на первое место по степени значимости ставит *принципы деятельности*, такие, как: принцип законности, объективности, эффективности, независимости и гласности¹¹.

Законодательно закрепленная организационная и функциональная независимость контрольно-счетного органа может выражаться, в свою очередь:

¹⁰ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. федер. законов Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7039.

¹¹ См. подробнее: *Лагутин И. Б.* Новеллы регионального финансового контроля в России : науч.-практ. комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2011. № 2. С. 353.

– во-первых, в особом порядке назначения на должность председателя, заместителя председателя, аудиторов КСО, а также в особом порядке прекращения их полномочий;

– во-вторых, в возможности придания контрольно-счетному органу статуса юридического лица, а также в наличии особых прав при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности;

– в-третьих, в особом порядке финансирования содержания контрольно-счетного органа из средств местного бюджета;

– в-четвертых, в невозможности досрочного прекращения полномочий КСО и его отдельных должностных лиц¹².

В соответствии со ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным. Таким образом, КСО муниципального образования также включен в перечень органов, составляющих структуру органов местного самоуправления. Однако из норм ст. 34 и абз. 3 ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что его наличие не является обязательным. Он создается только в том случае, если предусмотрен уставом муниципального образования. Решение вопроса о создании такого органа может зависеть от численности населения муниципального образования, его финансовых, материально-технических, организационных возможностей. Что же касается специального закона о контрольно-счетных органах, то он также не содержит норм, указывающих на обязательность формирования таких органов в каждом муниципальном образовании. А понятие «*постоянно действующий орган* внешнего муни-

¹² См. подробнее: *Лагутин И. Б.* Новеллы регионального финансового контроля в России... С. 352.

ципального финансового контроля» подразумевает не обязательность создания, а постоянное функционирование такого органа в том случае, если он уже создан¹³.

Очевидно, что макроэкономические ориентиры государственного управления вызывают необходимость совершенствования системы государственного и муниципального финансового контроля. Именно осознание проблемной ситуации и породило идею закона о контрольно-счетных органах. Принятие федерального закона должно способствовать развитию института независимого внешнего финансового контроля на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований и повышению его эффективности¹⁴. Появление такого закона в отечественном правовом поле, бесспорно, имеет позитивное значение. В определенной степени его принятие способствует оптимизации законодательства о контрольно-счетных органах, однако говорить о появлении в отечественном законодательстве системной и четкой концепции государственного и муниципального контроля, на наш взгляд, пока рано.

Тем не менее на необходимость разработки такой концепции и принятия на ее основе Федерального закона «О государственном и муниципальном финансовом контроле» уже много лет указывают не только ученые-муниципалисты, но и специалисты в области финансового и административного права¹⁵. Представляется, что именно сейчас, в связи с принятием Федерального закона о контрольно-счетных органах, и следует задуматься о формировании слаженной, глубокой и адаптированной к современным социально-экономическим условиям концепции финан-

¹³ См., напр.: *Волков В. В.* Указ. соч. ; *Лагутин И. Б.* Новеллы регионального финансового контроля в России... С. 351.

¹⁴ См.: Президент внёс в Госдуму проект закона о работе контрольно-счетных органов регионов и муниципальных образований. URL: [http:// президент.рф /новости/9118](http://президент.рф/новости/9118)

¹⁵ См., напр.: *Лагутин И. Б.* Проблемы и особенности Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Финансовое право. 2011. № 8. С. 11–13 ; *Голубев А. В.* Правовой статус государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; *Васильева М. В.* Ключевые направления развития муниципального финансового контроля Российской Федерации // Приоритеты России. 2011. № 16. С. 2–12, и др.

сового контроля. Причинами, обуславливающими такую необходимость, являются.

Во-первых, негативное влияние глобального экономического кризиса, которое еще более остро актуализировало необходимость экономии бюджетных средств, что во многом может быть обеспечено за счет высокой эффективности системы государственного и муниципального финансового контроля как важнейшего инструмента реализации финансовой политики в России. Сегодня особенно важно, чтобы финансовые средства, направляемые государством на поддержку промышленного, аграрного производства и социальной сферы, были использованы по целевому назначению и с высокой степенью результативности.

Во-вторых, субъектам контроля необходимо решать важнейшие задачи по содействию реализации единой программы антикризисных мер, принятой российским правительством, которая может быть исполнена только в результате эффективного взаимодействия всех ревизионных органов, а также применения ими инновационных форм и методов контроля.

В-третьих, принятие многочисленных поправок в Бюджетный кодекс РФ придало новый вектор деятельности контрольных органов, во многом определив ее стратегическую направленность¹⁶.

Кроме того, лаконичность норм Федерального закона № 131-ФЗ явно препятствовала повышению роли контрольно-счетных органов в деле обеспечения финансовой безопасности местного самоуправления на современном этапе его развития¹⁷.

Теперь поговорим о втором важном элементе структуры правового статуса контрольно-счетного органа – порядке его формирования.

Статья 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» теперь указывает на то, что контрольно-счетный орган муниципального образования создается только представительным органом. Выборный способ формирования КСО, актуальный для прежней редакции положений законодательства, практически

¹⁶ См.: *Васильева М. В.* Указ. соч. С. 3.

¹⁷ См.: *Местное самоуправление и муниципальное управление* : учеб. / под ред. А. С. Прудникова, М. С. Трофимова. М., 2010. С. 169.

нигде не использовался. Можно сказать, что законодатель в определенной степени лукавил, демонстрируя, с одной стороны, свой демократизм, предусматривая потенциальную возможность избирать контрольные органы, а с другой – напрямую указывая возможность избегания проведения выборов¹⁸. Основы организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципально-образовательного учреждения определяются теперь Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ. Статья 4 этого Закона закрепляет перечень принципов организации и деятельности КСО. Однако отдельно в законе эти принципы не определяются, а распределены практически по всему его тексту. Анализ Закона № 6-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что в его содержании нет четкого разделения на принципы организации и принципы деятельности контрольно-счетных органов, что существенно снижает их дальнейшую реализацию. Так, по мнению И. Б. Лагутина, принцип независимости является универсальным принципом и включает в себя независимость деятельности КСО (например, самостоятельное планирование контрольных мероприятий и т.п.) и организационную независимость (финансовую, независимость от исполнительной власти и др.). Более того, в Законе не закрепляются такие важнейшие принципы, как системность, а также принцип ответственности, которые в декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации встречаются¹⁹.

Что касается состава и структуры контрольно-счетных органов, то Федеральный закон о контрольно-счетных органах не предполагает ничего нового. Подобная структура встречается в большинстве законов о КСО субъектов РФ и даже в ряде положений о муниципальных контрольно-счетных органах. В законе даже не установлены минимальные требования по численности, закреплено лишь положение о том, что *срок полномочий* председателя, заместителей председателя и аудиторов КСО устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не

¹⁸ См.: Там же.

¹⁹ См.: Лагутин И. Б. Проблемы и особенности Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». С. 12.

должен быть менее, чем срок полномочий представительного органа²⁰.

Правовое закрепление основных полномочий КСО И. Б. Лагутин относит к *несомненным плюсам* рассматриваемого закона, среди которых можно выделить такое важное полномочие, как контроль за «результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета», а также «оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета» (п. 1 ст. 9).

Что касается компетенции контрольно-счетных органов муниципальных образований, то Федеральный закон о контрольно-счетных органах в ч. 2–3 ст. 9 теперь достаточно четко и системно формулирует перечень полномочий КСО муниципального образования. До вступления в силу данного Закона регламентация статуса этих органов была гораздо скуднее по сравнению с закреплением статуса представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации и ее главы. Всегда теоретически предполагается, что все эти пробелы заполняются в законодательстве субъектов РФ и муниципальных правовых актах. Однако практика показывает, что субъекты Федерации и муниципалитеты имеют ярко выраженную склонность к дублированию положений Федерального закона с минимальной конкретизацией²¹.

Часть 4 ст. 9 освещает круг субъектов, в отношении которых осуществляется внешний государственный финансовый контроль и муниципальный финансовый контроль. Представляется разумной несколько иная редакция ч. 4, которая бы предусматривала четкое разделение этих уровней финансового контроля, демонстрируя тем самым не «вертикаль» власти, а качественно иную сущность этих двух видов финансового контроля.

²⁰ См.: *Лагутин И. Б.* Проблемы и особенности Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

²¹ См., напр.: Статья 6 решения Воронежской городской Думы от 16 ноября 2011 г. № 642-III «Об утверждении положения о контрольно-счетной палате городского округа город Воронеж»; Статья 8 Модельного положения о контрольно-счетной палате муниципального образования // *Муниципальная экономика*. 2011. № 3. С. 22, и др.

Система муниципального финансового контроля – это эффективное взаимодействие совокупности контрольных органов, объектов и технологий контроля в процессе измерения состояния объекта муниципального управления в соотношении с целями субъектов власти и управления, а также анализ и оценка данных измерения и выработка необходимых корректирующих воздействий. При организации единой системы финансового контроля в масштабах государства необходимо исходить из бюджетного устройства Российской Федерации, т.е. трем уровням единой бюджетной системы страны должны соответствовать три уровня контроля: федеральный финансовый контроль, финансовый контроль в субъектах РФ и муниципальный финансовый контроль.

К сожалению, современное состояние системы финансового контроля не отвечает принципам системного подхода, важнейшим из которых является принцип целостности. Создание единой, включающей федеральный, региональный и муниципальный уровни системы финансового контроля в Российской Федерации, а также разработка и принятие федерального и региональных законов о государственном финансовом контроле позволят обеспечить организацию действенного финансового контроля не только за своевременным формированием и поступлением доходной части бюджета, но и за целевым использованием бюджетных средств и управлением государственной собственностью²².

Следует согласиться с мнением М. В. Васильевой о том, что основными задачами развития системы муниципального финансового контроля являются:

активное участие в создании единой системы финансового контроля, охватывающей все уровни бюджетной системы Российской Федерации;

системное осмысление идеологии и перспектив развития муниципальных контрольно-счетных органов, созданных в Российской Федерации;

обобщение существующей законодательной базы, связанной с организацией внешнего муниципального финансового контроля в Российской Федерации;

совместная разработка законодательных предложений, направленных на совершенствование и повышение результатив-

²² См.: Васильева М. В. Указ. соч. С. 5.

ности финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации;

анализ опыта Счетной палаты РФ, субъектов РФ в выстраивании целостной системы государственного и муниципального финансового контроля;

создание организационной, методологической и правовой базы эффективного финансового контроля за исполнением муниципальных ресурсов;

оценка, адаптация и внедрение международных и федеральных ревизионных стандартов в практику внешнего муниципального финансового контроля, а также методик проведения контрольных мероприятий и критериев обобщения их результатов;

налаживание взаимодействия между Счетной палатой РФ, Ассоциацией контрольно-счетных органов РФ, органами финансового контроля субъектов и органами муниципального финансового контроля;

обеспечение качественной теоретической и практической подготовки кадров муниципальных контрольно-счетных органов²³.

Резюмируя все изложенное выше, следует отметить, что действующий Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» является важным шагом на пути создания единой концепции финансового контроля в Российской Федерации и укрепления правового статуса контрольно-счетных органов на современном этапе развития страны и, безусловно, имеет позитивное значение, однако в ближайшее время следует отредактировать данный законодательный акт в части регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов местного самоуправления в соответствии со следующими рекомендациями таким образом, чтобы он системно и прозрачно определял²⁴:

статус контрольно-счетного органа муниципального образования как самостоятельного органа в структуре органов местного самоуправления;

четкое, целостное и дефинитивное закрепление всех основных принципов организации и деятельности КСО (включая принцип ответственности);

²³ См.: *Васильева М. В.* Указ. соч.

²⁴ Выводы сформулированы на основе: *Васильева М. В.* Указ. соч. С. 10 (с учетом собственной позиции).

установление численного состава контрольно-счетного органа; закрепление не только полномочий КСО и его работников при осуществлении финансового контроля, но также четких целей и функций, во имя и посредством которых данная деятельность осуществляется;

определение объектов финансового контроля;

закрепление процедур проведения контрольным органом основных контрольных мероприятий;

закрепление порядка конструктивного взаимодействия контрольно-счетного органа с другими органами местного самоуправления и правоохранительными органами;

закрепление организационного и материально-технического обеспечения деятельности контрольно-счетного органа;

более четкое закрепление основ взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований со Счетной палатой РФ²⁵.

Представляется необходимым остановиться чуть подробнее как раз на основах взаимодействия контрольно-счетных органов муниципалитетов, регионов и Счетной палаты РФ. Как отмечает в своем исследовании И. Б. Лагутин, организация взаимодействия является *правом* контрольно-счетного органа, а не его обязанностью. Закрепление взаимоотношений осуществляется путем подписания соглашений о сотрудничестве и взаимодействии. Помимо этого, Федеральным законом о контрольно-счетных органах предусматривается также взаимодействие КСО муниципальных образований с объединениями КСО Российской Федерации и ее субъектов. На уровне Федерации в настоящее время действуют два объединения контрольно-счетных органов – это Ассоциация контрольно-счетных органов России и Союз муниципальных контрольно-счетных органов. На уровне субъектов РФ

²⁵ Как отмечает В. Тимченко: «Нормами закона Счетной палате РФ и контрольно-счетному органу субъекта РФ предоставлена возможность осуществлять планирование совместно с КСО муниципальных образований контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также организовывать их проведение. Вместе с тем правовой механизм организации и проведения указанных совместных мероприятий нуждается в конкретизации. Остается также неясным суть такого полномочия Счетной палаты РФ, как осуществление координации деятельности КСО муниципальных образований» (Тимченко В. Местное самоуправление в 2011 году : итоги и задачи // Муниципальная власть. 2011. № 1. С. 14).

также можно встретить ассоциации и союзы контрольно-счетных органов²⁶. Указанные объединения не только играют важную роль в процессе совершенствования регионального и муниципального финансового контроля, но и способствуют укреплению сотрудничества между контрольно-счетными органами разных уровней, подготовке единых для всех органов актов, направленных на совершенствование их деятельности, и оказанию взаимовыгодной помощи²⁷.

При том, что новый Федеральный закон о контрольно-счетных органах имеет достаточно позитивное значение для развития контрольно-счетной деятельности в стране, весьма целесообразным все же было бы принятие специального Федерального закона «О государственном и муниципальном финансовом контроле в Российской Федерации», который бы системно и четко определял дефиницию государственного и муниципального финансового контроля, цели, задачи и круг субъектов, его осуществляющих, а также дальнейшие приоритеты развития контрольной деятельности в стране. Необходимо помнить, что «муниципальный финансовый контроль – это не только система независимой обратной связи, которая дает субъектам управления объективную информацию о реальном положении дел, но прежде всего инструмент *эволюции экономики*, который способен эффективно влиять на процессы экономического развития в силу своего *универсального характера и особого общественного предназначения*»²⁸. Поэтому в случае принятия такого закона появится система дополняющих друг друга законодательных актов, регулирующая контрольную деятельность в финансовой сфере и выстраивающая концепцию ее развития.

²⁶ К данным объединениям следует относить, в частности, такие объединения, как Союз контрольно-счетных органов Воронежской области, Совет контрольно-счетных органов Иркутской области, Совет контрольно-счетных органов Ямало-Ненецкого автономного округа и т.п.

²⁷ См. подробнее: *Лагутин И. Б.* Новеллы регионального финансового контроля в России... С. 356–357.

²⁸ *Васильева М. В.* Указ. соч. С. 5.

С. М. Миронова

кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой
государственно-правовых дисциплин

Волгоградский институт экономики, социологии и права

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА
К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

С 1 октября 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹ (далее – Федеральный закон о контрольно-счетных органах). Данный закон направлен на совершенствование системы внешнего финансового контроля на региональном и местном уровнях. Он будет способствовать развитию института независимого внешнего финансового контроля регионов и муниципальных образований и повышению эффективности контроля за использованием субъектами РФ и муниципальными образованиями финансово-бюджетных средств. Одним из основных принципов деятельности контрольно-счетных органов, в том числе действующих на уровне муниципальных образований, является принцип гласности, который предусматривает:

- открытость деятельности контрольно-счетных органов, информированность общества о результатах их деятельности;
- предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов органов государственного и муниципального финансового контроля органам, их образовавшим, и другим органам власти;
- регулярную публикацию в средствах массовой информации отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений (за исключением информации, содержащей конфиденциальные сведения, доступ к которым ограничен действующим законодательством);
- законодательное закрепление процедуры обнародования результатов контроля.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

Данный принцип находит реализацию в нормах ст. 19 Федерального закона о контрольно-счетных органах, в которой установлен порядок обеспечения доступа к информации о деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Пункт 1 ст. 19 Федерального закона о контрольно-счетных органах устанавливает, что контрольно-счетные органы в целях обеспечения доступа к информации об их деятельности размещают на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и опубликовывают в своих официальных изданиях или других средствах массовой информации информацию о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах.

Указанная норма устанавливает перечень информационных источников Контрольно-счетной палаты и круг материалов, которые должны быть размещены в открытом доступе.

Контрольно-счетный орган размещает информацию:

- на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- в своих официальных изданиях;
- в других средствах массовой информации.

Размещение информации в сети Интернет регламентируется Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»².

В соответствии со ст. 1 данного Закона официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления (далее – официальный сайт) – сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – сеть Интернет) содержит информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления.

² Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

Опубликованные в январе 2010 г. исследования показали, что администраторами доменных имен 26 из 88 сайтов органов федеральной власти являются различные ФГУПы, ООО и даже частные лица, что с 1 января 2010 г. означает одно: такие сайты не являются официальными, соответственно вся размещенная на них информация также утрачивает этот статус³. Точной информации о принадлежности доменных имен органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления нет. Следует предположить, что ситуация с официальными сайтами на региональном и муниципальном уровнях еще хуже, чем на федеральном. Таким образом, сайт контрольно-счетного органа муниципального образования будет официальным только в том случае, если доменное имя на этот сайт принадлежит органу местного самоуправления.

Пункт 1 ст. 19 Федерального закона о контрольно-счетных органах не предоставляет право контрольно-счетным органам размещать информацию о своей деятельности на официальных сайтах органов государственной власти субъектов РФ, например в некоторых субъектах информация контрольно-счетных органов муниципальных образований размещается на сайтах контрольно-счетных органов субъектов РФ. Представляется, что такое право должно быть закреплено в п. 1 ст. 19 Закона. Тем более, что Концепция региональной информатизации до 2010 года предусматривает положение о том, что органы местного самоуправления должны иметь возможность использования в сети Интернет сайтов и порталов органов государственной власти субъектов РФ⁴. В то же время, как отмечается в государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»⁵, органы государственной власти субъектов РФ серьезно отстают от федеральных органов государственной

³ Сайты органов государственной власти в свете требований Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». М., 2010. С. 8.

⁴ См.: О Концепции региональной информатизации до 2010 года : распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. федерации. 2006. № 30. Ст. 3419.

⁵ См.: О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» : распоряжение Правительства

власти по уровню информационно-технологического обеспечения административно-управленческих процессов, а также развития информационно-технологической инфраструктуры и государственных информационных систем. К сожалению, органы местного самоуправления еще более отстают с информационным обеспечением.

Следующим источником опубликования Закон называет официальные издания контрольно-счетных органов. Такие издания закрепляются соответствующим законом о контрольно-счетном органе субъекта РФ или положением о контрольно-счетном органе муниципального образования.

Под средством массовой информации ст. 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 9 февраля 2009 г.) «О средствах массовой информации» понимает периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмму, кинохроникальную программу, иную форму периодического распространения массовой информации. Это могут быть как официальные издания органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и иные средства массовой информации.

Детализируя норму ч. 3 ст. 3 Федерального закона о контрольно-счетных органах о подотчетности контрольно-счетного органа муниципального образования представительному органу муниципального образования, а также дополняя и развивая принцип гласности в деятельности контрольно-счетных органов⁶, норма п. 2 ст. 19 Федерального закона о контрольно-счетных органах устанавливает обязательность составления контрольно-счетным органом ежегодного отчета о своей работе, представления этого отчета законодательному (представительному) органу и опубликования этого отчета. В то же время Законом не установлены иные требования к отчетности.

РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026.

⁶ Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, принятая IV конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации в 2002 г., раскрывая принцип гласности, предусматривает предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов органов государственного и муниципального финансового контроля органам, их образовавшим, и другим органам власти.

На международном уровне установлены правила в отношении высшего контрольного органа. Статья 17 Лимской декларации ИНТОСАИ определяет метод отчета высшего контрольного органа.

1. Отчет должен содержать факты и объективную четкую их оценку и ограничиваться изложением наиболее значимых результатов работы. Язык отчета должен быть точным и общедоступным.

2. Необходимое внимание должно быть уделено изложению мнения проверяемой организации о выводах высшего контрольного органа по итогам проверки.

Однако данные нормы не распространяются на контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Требования к отчетности и порядок предоставления отчета должны быть установлены соответствующими нормативными правовыми актами местного уровня.

На примере муниципальных образований Волгоградской области рассмотрим порядок предоставления отчета контрольно-счетным органом.

Положение о Контрольно-счетной палате г. Волгограда⁷ более подробно устанавливает нормы об отчетности. Согласно п. 3.2 Положения Контрольно-счетная палата ежегодно до 1 апреля представляет городской Думе и главе Волгограда отчет о своей работе, материалы о результатах проведенных проверок и обследований, вытекающих из них выводах, рекомендациях и предложениях, которые подлежат опубликованию (обнародованию) в средствах массовой информации Волгограда в установленном порядке.

Контрольно-счетная палата г. Волжского Волгоградской области ежегодно представляет в городскую Думу отчет о своей деятельности, результатах проведенных проверок и обследований, вытекающих из них выводах, рекомендациях и предложениях, публикует результаты проверок⁸.

⁷ См.: О финансово-контрольном органе местного самоуправления городского округа город-герой Волгоград – Контрольно-счетной палате Волгограда»: решение Волгоградской городской Думы от 6 февраля 2008 г. № 57/1434 // Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. № 38. 1 марта.

⁸ См.: О создании органа местного самоуправления городского округа – город Волжский Волгоградской области – Контрольно-счетной палаты»: постановление Волжской городской Думы Волгоградской области от 21 сентября 2005 г. № 145/10 (в ред. от 24 сентября 2010 г.) // Вести Волжской городской Думы. 2005. № 14. 27 сент.

Контрольно-счетная палата Николаевского района Волгоградской области ежегодно до 1 апреля следующего за отчетным года представляет районной Думе отчет о реализации годового плана работы Контрольно-счетной палаты⁹.

Отчет о реализации плана деятельности Контрольно-счетной палаты Даниловского района Волгоградской области ежегодно представляется на утверждение Даниловскому районному Совету народных депутатов одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета Даниловского муниципального района¹⁰.

Контрольно-счетная палата Октябрьского муниципального района Волгоградской области представляет на утверждение Октябрьской районной Думы ежегодный отчет о реализации годового плана деятельности Контрольно-счетной палаты и публикует указанный отчет в газете «Придонские вести» и (или) обнародует. Отчет о реализации годового плана деятельности Контрольно-счетной палаты представляется одновременно с отчетом об исполнении бюджета Октябрьского муниципального района¹¹.

Контрольно-счетная палата г. Урюпинска Волгоградской области ежегодно до 1 марта следующего за отчетным года представляет городской Думе обязательный ежегодный отчет о своей деятельности, результатах проведенных проверок и обследований, вытекающих из них выводах, рекомендациях и предложениях¹².

⁹ См.: О создании органа местного самоуправления Николаевского муниципального района – Контрольно-счетной палаты Николаевского муниципального района Волгоградской области»: решение Николаевской районной Думы Волгоградской области от 21 октября 2009 г. № 1/6 (в ред. от 18 февраля 2011 г.) // Заволжье. 2009. № 166–168. 24 окт.

¹⁰ О создании органа местного самоуправления Даниловского муниципального района Волгоградской области – Контрольно-счетной палаты : решение Даниловского райсовета народных депутатов Волгоградской области от 22 октября 2010 г. № 12/5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате Октябрьского муниципального района Волгоградской области в новой редакции : решение Октябрьской районной Думы Волгоградской области от 28 мая 2010 г. № 8-4/59. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа город Урюпинск Волгоградской области : решение Урюпинской городской Думы Волгоградской области от 11 апреля 2006 г. № 09/78 (в ред. от 27 мая 2010 г.) // Урюпинская газета. 2006. № 2. 20 апр.

Контрольно-счетная палата г. Фролово ежегодно до 1 апреля представляет Фроловской городской Думе отчет о своей деятельности, результатах проведенных проверок и обследований, вытекающих из них выводах, рекомендациях и предложениях¹³.

Отчет о реализации годового плана деятельности Контрольно-счетной палаты Городищенского района ежегодно представляется на утверждение Городищенской районной Думе одновременно с отчетом об исполнении местного бюджета¹⁴.

Анализ представленных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что даже в пределах одного субъекта РФ имеются расхождения в части установления порядка предоставления отчетности контрольно-счетного органа.

Следует отдельно рассмотреть и содержание отчета о деятельности контрольно-счетного органа. Как правило, отчет имеет следующую структуру:

1. Общие положения.
2. Основные направления деятельности контрольно-счетного органа в соответствующем году.
3. Контрольная деятельность.
4. Экспертно-аналитическая деятельность.
5. Деятельность по информированию общественности, взаимодействию с другими контрольно-счетными органами, органами местного самоуправления.
6. Заключение.

Например, деятельность Контрольно-счетной палаты г. Сургута в 2010 г.¹⁵ характеризовалась следующими показателями:

- 1) проведено 110 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе:
контрольно-ревизионных мероприятий – 18;
экспертно-аналитических мероприятий – 92;

¹³ См.: Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа город Фролово : решение Фроловской городской Думы Волгоградской области от 31 марта 2010 г. № 7/61 (в ред. от 25 августа 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате Городищенского муниципального района : решение Городищенской районной Думы Волгоградской области от 24 ноября 2010 г. № 293 // Между-речье. 2010. № 143–144. 7 дек.

¹⁵ См.: Об отчете Контрольно-счетной палаты города Сургута за 2010 год : решение Думы города Сургута от 31 мая 2011 г. № 44-V ДГ // Сургутские ведомости. 2011. № 22. 11 июня.

2) количество объектов, охваченных при проведении контрольных мероприятий, – 39.

Стабильная динамика роста количества проведенных мероприятий характерна для экспертно-аналитического направления деятельности Контрольно-счетной палаты.

Количество проведенных в отчетном году контрольных и экспертно-аналитических мероприятий увеличилось по сравнению с показателями 2009 г. на 8,9 %.

Контрольная деятельность являлась основным видом деятельности Контрольно-счетной палаты. В 2010 г. проведено 18 контрольно-ревизионных мероприятий, проверенный объем бюджетных средств составил 11 993 млн рублей. По результатам проверок подготовлено 18 заключений.

Контрольно-ревизионными мероприятиями (проверками) в отчетном году охвачено 11 993 млн рублей, или 68,5 % от расходов городского бюджета на 39 объектах контроля по 6 сферам деятельности.

Наряду с показателями контрольной деятельности в отчетном году увеличилось количество проведенных специалистами Контрольно-счетной палаты экспертно-аналитических мероприятий. Объем охваченных средств составил 214 250 млн рублей. Всего в 2010 г. проведено 92 экспертно-аналитических мероприятия, что на 9,5 % больше аналогичного показателя 2009 г. (84 мероприятия).

В рамках экспертно-аналитических мероприятий в 2010 г. подготовлено 92 экспертных заключения по проектам решений Думы города.

Пункт 2 ст. 19 Федерального закона о контрольно-счетных органах также устанавливает положение о том, что отчеты контрольно-счетных органов опубликовываются в средствах массовой информации или размещаются в сети Интернет только после их рассмотрения представительными органами. Возникает вопрос, подлежат ли публикации в средствах массовой информации отчеты контрольно-счетного органа, рассмотренные, но не утвержденные представительными органами. Законодательство на данный вопрос ответа не дает. Однако можно сделать вывод, что в том случае, когда решение об утверждении или неутверждении отчета принимается в форме правового акта соответствующего органа, этот акт будет опубликован в средствах массовой информации.

Публикация отчета контрольно-счетного органа позволит обеспечить открытый доступ к информации о состоянии в муниципальном образовании, вызовет дискуссии и таким образом создаст более благоприятный климат для реализации выводов и рекомендаций контрольно-счетного органа.

Статья 19 Федерального закона о контрольно-счетных органах также устанавливает правовую основу для опубликования в средствах массовой информации или размещение в сети Интернет информации о деятельности контрольно-счетных органов. Правовое регулирование данного вопроса осуществляется:

- законодательством Российской Федерации;
- законами субъектов Российской Федерации;
- нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;
- регламентами контрольно-счетных органов.

К законодательству Российской Федерации следует отнести:

– Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

– Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

К законам субъектов РФ следует отнести конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов субъекта РФ¹⁶, законы о контрольно-счетных органах, а также законы о финансовом контроле в субъекте, если такие законы приняты на региональном уровне.

На муниципальном уровне правом принимать соответствующие нормативные правовые акты ст. 19 Федерального закона наделяет только представительные органы муниципальных образований. К таким актам могут быть отнесены уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, определяющих

¹⁶ См., напр.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Волгоградской области : закон Волгоградской области от 25 июня 2010 г. № 2061-ОД // Волгоградская правда. 2010. № 116. 30 июня.

правовой статус контрольно-счетных органов, акты, определяющие порядок организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления¹⁷.

Немаловажную роль играют и регламенты контрольно-счетных органов. Например, в соответствии с Регламентом Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа¹⁸ порядок официального представления информации о деятельности Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа средствами массовой информации включает:

– информация предоставляется СМИ только по поручению (согласованию предоставления) председателя Контрольно-счетной палаты, либо в его отсутствие – аудитора, исполняющего обязанности председателя;

– предоставление информации осуществляется в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о защите государственной и иной охраняемой законом тайны;

– работники Контрольно-счетной палаты не могут использовать какие-либо материалы деятельности Контрольно-счетной палаты во внеслужебной деятельности.

Основными формами предоставления информации со стороны Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа в СМИ являются:

– публикация материалов (информационных сообщений, отчетов и др.) по результатам контрольно-ревизионных мероприятий и иных сведений о деятельности Контрольно-счетной палаты в информационных бюллетенях (сборниках) и размещение информации в сети Интернет;

– пресс-конференции, проводимые по решению председателя Контрольно-счетной палаты, либо в его отсутствие – аудитора, исполняющего обязанности председателя;

¹⁷ См., напр.: Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления Старополтавского муниципального района : решение Старополтавской районной Думы Волгоградской области от 20 августа 2010 г. № 15/117. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: Регламент Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа : утв. постановлением Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа от 20 февраля 2007 г. № 1. URL: <http://www.ksp-kam.ru/zakon/reglament/reglament/default.aspx>

– интервью СМИ, с обязательным согласованием текста, либо его основных положений (тезисов) председателем Контрольно-счетной палаты, либо в его отсутствие – аудитором, исполняющим обязанности председателя;

– направление от имени Контрольно-счетной палаты для опубликования в СМИ пресс-релизов, информационных сообщений, текстов статей и иных материалов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что некоторые вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований остаются не урегулированными муниципальными правовыми актами и требуют нормативного закрепления в соответствии с Федеральным законом о контрольно-счетных органах.

М. Ю. Серeda

кандидат юридических наук, преподаватель
Воронежский государственный университет

О ВОЗМОЖНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАПИТАЛЬНЫМ РЕМОНТОМ МНОГОКВАРТИРНЫХ ЖИЛЫХ ДОМОВ

Данное исследование посвящено выявлению юридических возможностей местной власти по осуществлению контроля за капитальным ремонтом многоквартирных жилых домов независимо от формы собственности и категории жилищного фонда; поиску путей повышения эффективности такого контроля. Актуальность темы исследования обусловлена наличием ряда негативных явлений, связанных с состоянием жилого фонда в Российской Федерации, недостаточной защищенностью жилищных прав граждан.

Согласно официальной статистике¹, доля ветхого и аварийного жилого фонда выросла с 2,4 % в 2000 г. до 3,1 % в 2009 г. ;

¹ См.: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России : стат. сб. М., 2010. С. 20–21.

площадь аварийных помещений за этот период выросла более чем в 2 раза – с 9459,3 тыс. м² до 19 437,7 тыс. м². В справочной литературе признается, что достоверной статистики ветхого и аварийного жилья нет в силу того, что органы местного самоуправления избегают принимать решения об отнесении многоквартирных домов к соответствующим категориям². Как правило, неудовлетворительное состояние жилых домов связано с их ненадлежащим содержанием в предшествующие периоды, в том числе с несвоевременным, неполным и некачественным капитальным ремонтом³.

Потребность в жилье является одной из базовых для граждан любого государства. В соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, который включает пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание. В Российской Федерации в последние два десятилетия произошло коренное изменение подходов к жилищной политике. Ответственность за обеспечение себя жильем возложена на самих граждан; последнее, видимо, предполагает и контроль за его состоянием. Как следует из ст. 154 Жилищного кодекса РФ, бремя капитального ремонта возлагается на собственников жилых помещений. Однако правовая регламентация данного вопроса не позволяет в полной мере защитить права и законные интересы граждан.

В большинстве многоквартирных домов одному собственнику, как правило, принадлежит одно жилое помещение. С момента строительства и до вывода дома из состава жилищного фонда оно часто сменяет нескольких владельцев. Применительно к капитальному ремонту можно говорить о возникновении ситуации, описываемой в экономической науке как трагедия общин⁴,

² См.: *Ерошкин В. М.* Дом под снос?! : что сносят и как, расселение, все правовые аспекты. М., 2011. 160 с.

³ См., напр.: *Кривов А. С., Крупнов Ю. В.* Дом в России. Национальная идея. М., 2004. С. 22–23, 26–28.

⁴ Под трагедией общин понимается ситуация, при которой равный доступ к ресурсу (начиная от пастбища и закачиваемая автодорогой общего пользования) полностью уничтожает ресурс из-за его чрезмерного использования. Это происходит потому, что все пользующиеся им получают выгоду непосредственно для себя, а издержки содержания ресурса ложатся на всех равномерно. В случае самостоятельности выгодопри-

и, отчасти, – трагедия антиобщин⁵. Все собственники одновременно пользуются многоквартирным домом и заинтересованы в максимальном продлении срока его эксплуатации. Вместе с тем отдельные владельцы помещений не способны эффективно отстаивать свои законные интересы в данной сфере отношений, в особенности, если речь идет о слабозащищенных слоях населения. А возможность объединения усилий сдерживается чувством недоверия и стремлением переложить бремя общих расходов на других.

На практике имеет место реализация негативных интересов субъектов жилищных отношений (отказ от действий, направленных на поддержание дома в надлежащем состоянии; заключение управляющими организациями договоров, связанных с ремон-

обратителей ни один из них не будет стремиться взять на себя бремя сохранения общего ресурса, так как при этом его издержки возрастают, а иные пользователи получают необоснованную выгоду. В этом случае необходим сторонний регулятор, координирующий общие действия в целях сохранения ресурса (см., напр.: *Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science. 1968. Vol. 162 (3859). P. 1243–1248 ; Rose C. M. The Comedy of the Commons : Commerce, Custom, and Inherently Public Property // The University of Chicago Law Review. 1986. Vol. 53 (3). P. 723–781. Retrieved 4 September 2011*). Применительно к многоквартирному жилому дому для отдельного собственника осуществление контроля за текущим техническим состоянием дома (выявление и доказательство потребности в капитальном ремонте); контроль за финансовой деятельностью ТСЖ или управляющей организации; юридическое сопровождение спора в суде являются крайне затруднительными. В то же время любое сотрудничество осложняется тем, что некоторые собственники будут стремиться уклониться от затрат (материальных, интеллектуальных, временных), связанных с защитой общего права, либо рассчитывая на то, что остальные «сделают работу за него», либо мотивируя свое бездействие тем, что есть иные лица, уклоняющиеся от участия в решении общих вопросов.

⁵ См., напр.: *Heller M. The Tragedy of the Anticommons // Harvard Law Review. 1997. Vol. 111*. Применительно к ремонту многоквартирных домов трагедия антиобщин проявляется в том, что в случае необходимости посторонней помощи для защиты своих прав (технической, бухгалтерской, юридической и т.п.) убедить значительное число собственников участвовать в совместных расходах на оплату помощи крайне затруднительно. И это несмотря на то, что в случае совместного участия всех законных владельцев даже небольшой взнос с каждого позволяет собрать значительную сумму.

том жилых домов на заведомо невыгодных условиях; злоупотребления при банкротстве управляющих организаций и т.п.). Нормы, направленные на защиту законных интересов собственников помещений в многоквартирных домах, в рассматриваемой сфере отсутствуют⁶ либо не реализуются. Требование раскрытия информации в сети Интернет о содержании и ремонте общего имущества многоквартирного дома, в том числе о финансовой составляющей деятельности управляющих организаций⁷, не выполняется.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость *дополнительных мер*, направленных на обеспечение установленного порядка капитального ремонта жилых домов *независимо от формы собственности*⁸, охрану прав и законных интересов лиц в рассматриваемой сфере отношений. Одной из таких мер может быть государственный (муниципальный) контроль.

В настоящее время ряд полномочий в области контроля за состоянием жилых домов возложен на государственную жилищную инспекцию (п. 4 Положения «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации», утв. Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1086 (в ред. от 6 февраля 2006 г.)⁹; Положение «О государственной жилищной инспекции Воронежской области», утв. постановлением администрации Во-

⁶ Приведем в качестве примера лишь два пробела в законодательстве: во-первых, не урегулирован вопрос о судьбе права требования гражданина к ТСЖ или управляющей организации произвести капитальный ремонт дома за счет перечисленных средств при переходе права собственности на квартиру; во-вторых, неясно, какова судьба средств, накопленных на лицевом счете жилого дома при выборе жильцами иного способа управления, либо при смене управляющей организации.

⁷ См.: Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами : постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 731 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 40. Ст. 5064.

⁸ Контроль органов местного самоуправления за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда прямо предусмотрен п. 9 ч. 1 ст. 14 Жилищного кодекса РФ, хотя указанное положение напрямую не говорит о контроле за проведением капитального ремонта, за состоянием общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 23. Ст. 2566.

ронежской области от 17 декабря 2008 г. № 1100 (в ред. от 27 сентября 2010 г.)¹⁰). Содержание упомянутых актов свидетельствует о том, что вопросы выявления потребности в капитальном ремонте, устранения негативных факторов, ускоряющих износ зданий, сам процесс ремонта, а также последующий контроль за состоянием отремонтированных зданий остаются вне поля деятельности жилищных инспекций.

Согласно ч. 2 ст. 40 Конституции Российской Федерации, органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, *создают условия для осуществления права на жилище*. Последняя формулировка предполагает широкое усмотрение законодателя по закреплению компетенции местного самоуправления в данной области¹¹. Напрямую вопросы, связанные с обеспечением надлежащего состояния жилого фонда (в том числе вопросы капитального ремонта), к вопросам местного значения не отнесены (ст. 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ; далее по тексту – ФЗ «Об общих принципах...»); закрепляется лишь право на осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находящихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г. за счет доходов местного бюджета (см. п. 5 ч. 1 ст. 14.1, п. 5 ч. 1 ст. 16.1 ФЗ «Об общих принципах...»¹²).

¹⁰ Собр. законодательства Воронежской области. 2009. № 12 (ч. II). Ст. 532.

¹¹ Комитет по местному самоуправлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, отвечая на вопрос о смысле, вкладываемом в конструкции, используемые для нормативного закрепления вопросов местного значения, указал, что «однозначное юридическое значение понятий «организация», «создание условий», «обеспечение» федеральным законом не дано. ... Понятие «создание условий» преимущественно указывает на осуществление нормативно-правового регулирования и создание условий, благоприятных для данного вида деятельности» (см.: Ответы на вопросы Комитета по местному самоуправлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на сайте <http://www.duma.gov.ru>).

¹² Как будет отмечено впоследствии, в случаях, когда капитальный ремонт своевременно не был проведен до приватизации жилых помещений, соответствующая обязанность за муниципальными образованиями сохраняется.

В то же время в число полномочий органов местного самоуправления в области жилищных отношений входит «признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания»¹³; на них же возложено бремя предоставления нуждающимся гражданам жилых помещений во внеочередном порядке независимо от состояния их на учете в качестве нуждающихся¹⁴. В некоторых субъектах РФ в число показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления входит «доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными» либо аналогичные им¹⁵. Значительное количество жилой площади по-прежнему находится в муниципальной собственности. Таким образом, органы местного самоуправления заинтересованы в качестве и своевременности ремонта жилищного фонда независимо от формы собственности.

В юридической науке вопросы сущности и содержания государственного и муниципального контроля, соотношения контроля и надзора рассмотрены достаточно подробно. Сущность контроля заключается в том, что уполномоченные на то органы и должностные лица, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов и лиц законам и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые ими объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и

¹³ См.: Пункты 7, 8 Положения «О признании помещения жилым помещением, жилого помещения не пригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции»: утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 28 января 2006 г. № 47.

¹⁴ См.: Часть 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ; По жалобе гражданина Алексеева Романа Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 376-О-П // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2009. № 26. Ст. 3264.

¹⁵ См., напр.: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа город Воронеж: распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 29 марта 2011 г. № 172-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс: Региональное законодательство».

привлечению к ответственности виновных¹⁶. Считаю необходимым кратко охарактеризовать объект контроля. Дефиниция понятия «капитальный ремонт жилого дома» на уровне федерального закона не закрепляется. Согласно п. 2.4.2 постановления Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда»¹⁷ (зарегистрировано в Министерстве юстиции РФ 15 октября 2003 г. № 5176), при капитальном ремонте следует производить комплексное устранение неисправностей всех изношенных элементов здания и оборудования, смену, восстановление или замену их на более долговечные и экономичные, улучшение эксплуатационных показателей жилищного фонда, осуществление технически возможной и экономически целесообразной модернизации жилых зданий с установкой приборов учета тепла, воды, газа, электроэнергии и обеспечения рационального энергопотребления. Примерный перечень работ приведен в приложении № 8 к данному постановлению и является рекомендуемым. Суды при разрешении споров руководствуются именно указанным положением¹⁸. Денежные средства на капитальный ремонт ежемесячно выплачиваются собственниками в составе платы за содержание и ремонт жилого помещения (речь идет о наиболее распространенных способах управления – управляющая организация либо товарищество собственников жилья, обслуживающее несколько домов) и аккумулируются на лицевом счете (не являющемся отдельным банковским счетом) соответствующего дома.

Анализ судебной практики позволил выявить следующие актуальные направления контроля в исследуемой области: за своевременностью проведения капитального ремонта, в том числе выявление нарушения сроков его проведения; за качеством (соответствием проекту) выполнения работ подрядной организацией; соблюдением сроков таких работ; за накоплением и расходованием средств, уплачиваемых собственниками ТСЖ и управляющим организациям и зачисляемых на лицевые счета жилых

¹⁶ См.: *Беляев В. П.* Контроль и надзор в Российском государстве : моногр. / под ред. А. В. Малько. М., 2005. С. 51–55.

¹⁷ Рос. газета. 2003. № 214 (доп. вып.). 23 окт.

¹⁸ См., напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 11 января 2008 г. по делу № А26-4583/2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Судебная практика».

домов; за состоянием жилых домов после окончания капитального ремонта и приемки работ.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации позволил выделить следующие *правовые возможности органов местного самоуправления* по осуществлению контроля за капитальным ремонтом жилых домов независимо от форм собственности.

1. Контроль, осуществляемый в рамках реализации статуса муниципального образования как субъекта *частноправовых отношений* (собственника жилых помещений; стороны в договоре строительного подряда). Это направление актуально в случаях, когда обязанность по осуществлению ремонта не была выполнена до передачи жилых помещений в частную собственность¹⁹. Как указано в ст. 16 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда РФ» от 4 июля 1991 г. № 1541-1, *обязанность производить капитальный ремонт дома* в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда *сохраняется за бывшим наймодателем*. Ее наличие не зависит от того, включен ли дом в реестр муниципального имущества. Значимыми юридическими фактами выступают нуждаемость дома в капитальном ремонте и невыполнение органом местного самоуправления как наймодателем жилых помещений обязанности произвести капитальный ремонт в сроки, установленные строительными нормами. Данный срок составляет 20 лет с момента постройки дома, либо последнего капитального ремонта²⁰.

2. Муниципальный контроль за проведением капитального ремонта в рамках реализации положений Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»²¹ в случае его софинан-

¹⁹ Длительное время наличие подобной обязанности подвергалось сомнению со стороны местной власти и было подтверждено судебной практикой начиная с 2006–2007 гг. (см., напр.: Решение Советского районного суда г. Воронежа от 26 августа 2009 г. по гражданскому делу № 2-2025/09 // Архив Советского районного суда г. Воронежа).

²⁰ См.: Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения : утв. Приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23 ноября 1988 г. № 312). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Технические нормы и правила».

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3799.

сирования из средств местных бюджетов в данном акте не урегулирован. На наш взгляд, таковой возможен в рамках деятельности контрольного органа местного самоуправления (ст. 38 ФЗ «Об общих принципах...»).

3. Отдельные контрольные мероприятия в рамках деятельности по защите прав жильцов как потребителей (ст. 44 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) «О защите прав потребителей» закрепляет право органов местного самоуправления рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей; обращаться в суды за защитой прав потребителей (неопределенного круга потребителей); при выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг)²².

4. Муниципальный контроль в рамках реализации *публично-правового статуса* органов местного самоуправления (при решении вопросов местного значения в данной сфере). Указанное направление напрямую в нормативных актах федерального и регионального уровня не раскрывается и в силу этого является *спорным*.

В целях выявления *властных полномочий* органов местного самоуправления по осуществлению контроля за капитальным ремонтом жилых домов были проанализированы положения федерального законодательства, закрепляющие их компетенцию в жилищной сфере, в системной связи с общими положениями о муниципальном контроле. В настоящее время в связи с изменениями от 18 июля 2011 г.²³, внесенными в Федеральный закон «Об общих принципах...», можно говорить об оформлении двух «блоков» муниципального контроля. Первый – муниципальный контроль в случаях, *прямо предусмотренных* федеральными за-

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 140.

²³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

конами (ч. 1 ст. 17.1 ФЗ «Об общих принципах...»). Сюда можно отнести финансовый (ст. 153 Бюджетного кодекса РФ, ст. 38 ФЗ «Об общих принципах...»); земельный (ст. 72 Земельного кодекса РФ); контроль в области торговой деятельности (ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»²⁴) и т.п. Второй – контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствии с ч. 2 ст. 17.1 ФЗ «Об общих принципах...», Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 30 июля 2010 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁵ (далее – ФЗ «О защите прав...», ФЗ № 294). Как следует из положений Закона (п. 4 ст. 2; п. 1 ст. 6), муниципальные образования вправе осуществлять *самостоятельное правовое регулирование* подобного контроля, если он осуществляется по вопросам местного значения. Как уже было сказано, исследуемая сфера отношений прямо к вопросам местного значения не отнесена. Дефиниция муниципального контроля, содержащаяся в п. 4 ст. 2 ФЗ № 294, *не исключает, но прямо и не закрепляет* возможности органов местного самоуправления по реализации контрольных полномочий, установленных непосредственно данным законом. При этом последние обязаны соблюдать требования, касающиеся периодичности контроля (плановые проверки возможны не чаще, чем один раз в три года; ч. 2 ст. 9), порядка уведомления подконтрольного субъекта (ч. 12 ст. 9, ч. 16 ст. 10), ограничений при проведении проверки (ст. 15) и т. п.

На наш взгляд, в данной ситуации имеет место коллизия в форме различия²⁶ между общими нормами, регулирующими вопросы муниципального контроля, с одной стороны, и положениями, закрепляющими компетенцию местного самоуправления в жилищной сфере, – с другой. Она возникла вследствие несоблю-

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.

²⁵ Там же. 2008. 52 (ч. 1). Ст. 6249.

²⁶ Коллизия в форме различия имеет место тогда, когда сталкиваются одинаковые по характеру предписания правовые нормы (см.: *Власенко Н. А.* Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984. С. 27). В данном случае ни одна из норм не запрещает осуществление муниципального контроля в рассматриваемой области, но и не позволяет четко определить объем прав местных органов при его осуществлении.

дения правил формальной логики при формулировании общих положений о муниципальном контроле. Во-первых, классификация контроля проводится по двум основаниям – способу нормативного закрепления (наличие либо отсутствие прямых указаний в федеральном законе) и по «подконтрольному» субъекту (юридические лица и индивидуальные предприниматели, а также иные субъекты), чем нарушено правило единства основания деления понятия. Далее, нарушается принцип непрерывности деления – муниципальный контроль за субъектами предпринимательской деятельности (как видно из дефиниции в п. 4 ст. 2 ФЗ № 294) подразделяется в зависимости от уровня, на котором может осуществляться его правовое регулирование, на федеральный, региональный и местный. Классификация по указанному критерию (хоть и в незаконченном виде) уже содержится в п. 1 ст. 17.1 ФЗ «Об общих принципах...»²⁷. Как результат объем понятия «муниципальный контроль» в ФЗ № 294 не может быть точно определен. Неясно, например, как поступать, если контроль осуществляется в рамках решения вопроса местного значения, но при этом подконтрольные субъекты – физические лица (в нашем случае – если управление многоквартирным домом осуществляется непосредственно собственниками жилых помещений)? И может ли орган местного самоуправления осуществлять контроль в соответствии с процедурой, установленной ФЗ № 294 (с учетом п. 1 ст. 17.1 ФЗ «Об общих принципах...», допускающего муниципальный контроль в случаях, предусмотренных федеральными законами), за теми вопросами, которые касаются «непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования», однако прямо в ст. 14–16.1 ФЗ «Об общих принципах...» не названы? Фактически в настоящее время контрольные полномочия в исследуемой сфере отношений за органами местного самоуправления нормативно не закрепляются, однако упоминаются в муниципальных правовых актах индивидуального характера²⁸.

²⁷ О правилах деления понятий и ошибках при осуществлении классификации см., напр.: *Гетманова А. Д.* Логика. Углубленный курс : учеб. пособие. М., 2007. С. 41–43 ; *Иванов Е. А.* Логика : учеб. М., 1998. С. 97–100.

²⁸ См., напр.: О заключении контрактов на проведение работ капитального характера и ремонтно-восстановительных работ на объектах ЖКХ г. Воронежа по подготовке к зиме 2004–2005 годов за счет средств бюджета города Воронежа : распоряжение главы города Воронежа от

Проведенное исследование позволило прийти к следующим выводам.

В современный период точно определить круг *властных полномочий* органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля в области капитального ремонта жилых домов затруднительно. Это обусловлено логическими ошибками при формулировании норм федерального законодательства об основах муниципального контроля. В муниципальных правовых актах соответствующие полномочия четко не закрепляются. Указанное противоречие может быть разрешено посредством прямого закрепления полномочий органов местного самоуправления по контролю за капитальным ремонтом жилых домов.

Муниципальные образования обладают эффективными правовыми средствами по контролю за производством работ в ходе капитального ремонта, выступая как субъект частноправовых отношений. Также имеется существенный потенциал для контроля в рамках действий органов местного самоуправления по защите прав потребителей. Он может быть реализован при условии конкретизации соответствующих норм отраслевого законодательства и муниципальных нормативных актов.

Предлагаются следующие меры по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

1. Напрямую закрепить в законодательстве возможность муниципального контроля в сфере капитального ремонта жилых домов независимо от форм собственности. Это возможно сделать путем дополнения формулировки соответствующих вопросов местного значения (п. 6 ч. 1 ст. 14; п. 6 ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах...»).

2. Конкретные полномочия органов местного самоуправления по контролю за капитальным ремонтом целесообразно закрепить в п. 1 ст. 14 Жилищного кодекса РФ. Считаем, что с учетом принципа соразмерности²⁹ к ним следует отнести следующие – право проверять техническое состояние многоквартирных домов; право *выносить предписания с требованием* о размещении на официальном сайте муниципального образования сведений

8 октября 2004 г. № 777-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Региональное законодательство».

²⁹ Подробнее о принципе соразмерности см., напр.: Дедов Д. И. Юридический метод : науч. эссе. М., 2008. С. 79–91, 132–140.

о поступлении и расходовании денежных средств на капитальный ремонт в отношении каждого дома; право созыва внеочередного общего собрания собственников при обнаружении признаков преждевременного износа конструкций и инженерных сетей жилого дома либо при неправомерном использовании средств, предназначенных для капитального ремонта.

3. На уровне муниципальных правовых актов целесообразно закреплять орган местного самоуправления либо его структурное подразделение, уполномоченные на проведение контроля за техническим состоянием многоквартирных жилых домов, своевременностью, полнотой и качеством капитального ремонта. Рекомендуется предусмотреть создание муниципальных учреждений, оказывающих услуги гражданам и организациям по вопросам оценки технического состояния многоквартирных домов по тарифам, определяемым представительным органом местного самоуправления.

О. С. Рогачёва

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В соответствии с пп. 4 ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» муниципальный контроль определяется как деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов

Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения¹. Такими видами контроля являются: муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования², муниципальный лесной контроль³; муниципальный финансовый контроль⁴; муниципальный контроль в области торговой деятельности⁵; муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог⁶.

Муниципальный контроль всегда носит предупредительный либо профилактический характер, применение мер правового принуждения, как привлечение к административной ответственности, не является самоцелью контрольного мероприятия. Вместе с тем результаты, полученные в ходе осуществления контрольных мероприятий, могут быть основанием для возбуждения дела об административном правонарушении. Полученные фактические данные в ходе реализации контроля, как правило, используются в качестве доказательств в производстве по делу об административном правонарушении.

¹ См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 18.07.2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 ; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590.

² Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 12.12.2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Лесной кодекс Российской Федерации : федер. закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 06.12.2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 03.12.2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ (в ред. от 23.12.2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 2.

⁶ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (в ред. от 28.11.2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46. Ст. 5553.

Допущенные нарушения порядка осуществления контрольной процедуры могут повлечь признание незаконным: всего контрольного производства, а равно результатов, полученных в ходе осуществления данной процедуры. В связи с этим важно установить юридическую ответственность (дисциплинарную, административную, уголовную) должностных лиц, реализующих процедуру муниципального контроля, а также возможность возмещения вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц в ходе реализации данной процедуры.

Правовое регулирование административной ответственности должностных лиц местного самоуправления осуществляется на федеральном уровне посредством закрепления нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также на уровне субъектов РФ путем принятия соответствующих законов. Например, ст. 5.39 КоАП РФ предусматривает ответственность должностных лиц в виде административного штрафа за неправомерный отказ в предоставлении гражданину информации, непосредственно затрагивающей права и свободы гражданина.

Абзац 2 ч. 3 ст. 7 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает ответственность должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение муниципальных правовых актов, которая наступает в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации⁷.

В литературе обосновывается необходимость устранения имеющихся в законодательстве пробелов путем введения в тексты УК РФ и КоАП РФ новых статей, предусматривающих ответственность, во-первых, за воспрепятствование осуществлению права граждан на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным лицам соответствующих органов и, во-вторых, за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан⁸.

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.12.2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2011. № 50. Ст. 7353.

⁸ См., например: *Масловская М. В.* Пробелы правового регулирования административной ответственности должностных лиц местного самоуправления // *Муниципальная служба : правовые вопросы.* 2010. № 2. С. 10–13.

9. Заказ 599

Размытость границ правотворческой деятельности органов местного самоуправления при регулировании вопросов об ответственности затрудняет реализацию целей юридической ответственности в системе местного самоуправления, выступает причиной многих дефектов уставов муниципальных образований⁹.

Приведем составы административных правонарушений, установленные законами субъектов РФ в сфере осуществления муниципального контроля:

**Состав административного
правонарушения**

**Закон субъекта РФ,
устанавливающий
административную
ответственность**

Неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов

Ст. 55 Закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»¹⁰; ст. 1.1 Закона Астраханской области «Об административных правонарушениях»¹¹; ст. 6 Закона Брянской области «Об административных правонарушениях на территории Брянской области»¹²; ст. 6.5 Закона Вологодской области «Об административных правонарушениях в Вологодской области»¹³; ст. 17 Закона Воронеж-

⁹ См.: *Каио В. С.* Проблемы регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в уставах муниципальных образований // Рос. юрид. журнал. 2011. № 6. С. 94–101.

¹⁰ Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края : закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (в ред. от 11.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Об административных правонарушениях : закон Астраханской области от 4 сентября 2007 г. № 49-2007-ОЗ (в ред. от 10.05.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Об административных правонарушениях на территории Брянской области : закон Брянской области от 15 июня 2007 г. № 88-З (в ред. от 05.08.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Об административных правонарушениях в Вологодской области : закон Вологодской области от 8 декабря 2010 г. № 2429-ОЗ (в ред. 28.03.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»¹⁴; ст. 3.1 Закона Ивановской области «Об административных правонарушениях на территории Ивановской области»¹⁵; ст. 45 Кодекса Калининградской области «Об административных правонарушениях»¹⁶; ст. 4 Закона Карачаево-Черкесской Республики «Об административных правонарушениях»¹⁷; ст. 53 Закона Оренбургской области «Об административных правонарушениях в Оренбургской области»¹⁸; ст. 8.4 Кодекса Пензенской области об административных правонарушениях»¹⁹; ст. 18 Закона Республики Ингушетия «Об административной ответственности за совершение отдельных правонарушений на территории Республики Ингушетия»²⁰

¹⁴ Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31 декабря 2012 г. № 74-ОЗ (в ред. от 23.06.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Об административных правонарушениях на территории Ивановской области : закон Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ (в ред. от 15.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях : закон Калининградской области от 24 апреля 2008 г. (ред. от 05.03.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Об административных правонарушениях : закон Карачаево-Черкесской Республики от 11 апреля 2005 г. № 40-РЗ (в ред. 17.05.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Об административных правонарушениях в Оренбургской области : закон Оренбургской области от 1 октября 2003 г. № 489/55-III-ОЗ (в ред. от 26.08.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Кодекс Пензенской области об административных правонарушениях : закон Пензенской области от 2 апреля 2008 г. № 1506-ЗПО (в ред. от 12.08.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Об административной ответственности за совершение отдельных правонарушений на территории Республики Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 7 декабря 2010 г. (в ред. от 31.05.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

| | |
|--|---|
| Неисполнение или ненадлежащее исполнение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации | Ст. 53 Закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»; ст. 1.1 Закона Астраханской области «Об административных правонарушениях»; ст. 44 Кодекса Калининградской области «Об административных правонарушениях»; ч. 1 ст. 2.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» ²¹ ; ст. 8.1 Кодекса Пензенской области об административных правонарушениях |
| Воспрепятствование осуществлению Счетной палатой субъекта РФ полномочий в области контрольных функций | Ст. 54 Закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» |
| Непредставление информации по требованию (запросу) Контрольно-счетной палаты Новосибирской области, органа муниципального финансового контроля | Ст. 12.4 Закона Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» ²² |
| Нарушение сроков и порядка рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления | Ст. 56 Закона Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»; ст. 59 Закона Курской области «Об административных правонарушениях в Курской области»; ст. 53 Закона Оренбургской области «Об административных правонарушениях в Оренбургской области» |

²¹ Об административной ответственности в Кировской области : закон Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО (в ред. от 28.07.2011 г.). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Об административных правонарушениях в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ (в ред. от 07.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воспрепятствование деятельности должностного лица местного самоуправления Ст. 51 Закона Кемеровской области «Об административных правонарушениях в Кемеровской области»²³

Нарушение сроков и порядка представления в уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъекта РФ отчетности об осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления областным законом Ст. 3.7 Закона Архангельской области «Об административных правонарушениях»; ст. 12 Закона ЕАО «Об административных правонарушениях»²⁴

Нарушение требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Ст. 10 Закона Забайкальского края «Об административных правонарушениях»²⁵; ст. 47 Кодекса Калининградской области «Об административных правонарушениях»

Нарушения, связанные с осуществлением муниципального контроля: – неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего муниципальный Ст. 3.6 Закона Архангельской области «Об административных правонарушениях»²⁶; ст. 5.1.1 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»²⁷; ст. 4 Закона Брянской области «Об администра-

²³ Об административных правонарушениях в Кемеровской области : закон Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-ОЗ (в ред. от 27.06.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ Об административных правонарушениях : закон Еврейской автономной области от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ (в ред. от 20.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ Об административных правонарушениях : закон Забайкальского края от 2 июля 2009 г. № 198-ЗЗК (в ред. 21.09.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ Об административных правонарушениях : закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ (в ред. от 30.09.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Об административных правонарушениях на территории Белгородской области : закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 (в ред. от 12.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

контроль, а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;

– непредставление или несвоевременное представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, сведений (информации), представление которых предусмотрено нормативными правовыми актами и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде

тивных правонарушений на территории Брянской области»; ст. 11 Кодекса Калининградской области «Об административных правонарушениях»; ст. 40, 40.1, 40.3 Кодекса Костромской области «Об административных правонарушениях»²⁸; ст. 4.4, 4.10 Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях»²⁹; ст. 56 Закона Курской области «Об административных правонарушениях в Курской области»³⁰; ст. 2.4 Закона Магаданской области «Об административных правонарушениях в Магаданской области»³¹; ст. 12.5, 12.6 Закона Новосибирской области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»; ст. 2.15, 2.16 Закона Пермского края «Об административных правонарушениях»³²; ст. 27 Закона Республики Калмыкия «Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия»³³

²⁸ Кодекс Костромской области об административных правонарушениях : закон Костромской области от 10 июля 2008 г. (в ред. от 11.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ Об административных правонарушениях : закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ (в ред. от 19.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ Об административных правонарушениях в Курской области : закон Курской области от 4 января 2003 г. № 1-ЗКО (в ред. от 21.09.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Об административных правонарушениях в Магаданской области : закон Магаданской области от 15 марта 2005 г. № 583-ОЗ (в ред. от 18.07.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³² Об административных правонарушениях : закон Пермского края от 1 ноября 2007 г. № 139-ПК (в ред. от 30.09.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия : закон Республики Калмыкия от 26 ноября 2004 г. № 163-III-З (в ред. от 29.10.2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воспрепятствование деятельности должностного лица органа муниципального контроля

Ст. 76 Закона Республики Бурятия «Об административных правонарушениях»³⁴

Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица государственного органа Калужской области, органа административно-технического контроля, органа местного самоуправления, осуществляющего контрольные функции

Ст. 5.1 Закона Калужской области «Об административных правонарушениях в Калужской области»³⁵.

Невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного финансового контроля Калужской области, органа административно-технического контроля, органа местного самоуправления, органа муниципального финансового контроля, их должностных лиц, осуществляющих контрольные функции

Ст. 5.2 Закона Калужской области «Об административных правонарушениях в Калужской области».

Непредставление документов или сведений, представление в орган государственного финансового контроля Калужской области, муниципальный орган финансового контроля или должностному лицу этого органа заведомо ложных документов или сведений

Ст. 5.3 Закона Калужской области «Об административных правонарушениях в Калужской области».

Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления) органа государственного финансового контроля Краснодарского края

Ст. 4.3 Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях»

³⁴ Об административных правонарушениях : закон Республики Бурятия от 5 мая 2011 г. № 2003-IV. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵ Об административных правонарушениях в Калужской области : закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ (в ред. от 19.09.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и должностного лица, осуществляющего государственный финансовый контроль.

Несоответствие оказанных государственных услуг установленным органами исполнительной власти субъекта РФ стандартам

Ст. 49-1 Кодекса Калининградской области «Об административных правонарушениях»

Воспрепятствование законной деятельности, невыполнение в установленный срок законного предписания органа местного самоуправления муниципального образования области либо должностного лица, осуществляющего контрольные функции

Ст. 13 ЕАО «Об административных правонарушениях»; ст. 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области»

Непредставление сведений (информации) в орган местного самоуправления муниципального образования области (должностному лицу)

Ст. 11 ЕАО «Об административных правонарушениях»; ч. 2 ст. 51 Закона Кемеровской области «Об административных правонарушениях в Кемеровской области»; ч. 2 ст. 2.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области»; ст. 5.11 Закона Краснодарского края «Об административных правонарушениях»; ст. 12.3 Закона Красноярского края «Об административных правонарушениях»³⁶

Неисполнение либо несвоевременное рассмотрение законных решений контрольного органа муниципального образования, а также решений должностных лиц данного органа

Ст. 5 Закона Брянской области «Об административных правонарушениях на территории Брянской области»

³⁶ Об административных правонарушениях : закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 (в ред. от 03.03.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

| | |
|--|---|
| Невыполнение в срок предписания органа, осуществляющего контроль за соблюдением правил благоустройства | Ст. 19 Закона Забайкальского края «Об административных правонарушениях» |
| Воспрепятствование деятельности должностных лиц органов, осуществляющих контроль за деятельностью по благоустройству | Ст. 20 Закона Забайкальского края «Об административных правонарушениях». |
| Невыполнение предписания должностного лица органа исполнительной власти Кировской области, осуществляющего государственный контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, об устранении нарушения законодательства о градостроительной деятельности | Ч. 3 ст. 2.1 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» |
| Нарушение требований закона Забайкальского края о реализации на территории Забайкальского края отдельных положений Лесного кодекса Российской Федерации | Ст. 36.1 Закона Забайкальского края «Об административных правонарушениях» |
| Воспрепятствование проведению муниципального земельного контроля | Ст. 51.1 Закона Забайкальского края «Об административных правонарушениях» |
| Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль | Ст. 16 Закона Республики Марий Эл «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» |
| Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего контроль за регулярными перевозками пассажиров и багажа | Ст. 41 Кодекса Костромской области «Об административных правонарушениях» |

Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего контроль за сохранностью и использованием имущества, находящегося в собственности области

Ст. 2.19 Закона Псковской области «Об административных правонарушениях на территории Псковской области»³⁷

Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего контроль за сохранностью и использованием имущества, находящегося в муниципальной собственности

Ст. 2.20 Закона Псковской области «Об административных правонарушениях на территории Псковской области»

Воспрепятствование осуществлению органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления возложенных на них функций

Ст. 5.2 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»; ч. 3 и ч. 7 ст. 10 Закона Владимирской области «Об административных правонарушениях во Владимирской области»³⁸; ст. 2.2 Закона Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области»

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по осуществлению переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий должностными лицами местного самоуправления или должностными лицами органов местного самоуправления, в обязанности которых входит осуществление таких полномочий

Ч. 12 ст. 10 Закона Владимирской области «Об административных правонарушениях во Владимирской области»

³⁷ Об административных правонарушениях в Псковской области : закон Псковской области от 4 мая 2003 г. № 268-оз (в ред. от 29.04.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁸ Об административных правонарушениях во Владимирской области : закон Владимирской области от 14 февраля 2003 г. № 11-ОЗ (в ред. от 14.02.2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Отметим, что в Законе Кировской области «Об административной ответственности в Кировской области» предусмотрен материальный состав административного правонарушения. Ответственность установлена за воспрепятствование законной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, в случае, если они [действия] повлекли существенные общественно вредные последствия, выраженные в нарушении нормального режима функционирования систем жизнеобеспечения муниципального образования (энерго-, газо-, водо-, теплоснабжения, канализации, транспортного обслуживания населения), учреждений здравоохранения, образования и социальной защиты.

Таким образом, объективная сторона административных правонарушений в сфере муниципального контроля выражается в следующих действиях:

- невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления) органа местного самоуправления, осуществляющего муниципальный контроль;
- неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль, а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;
- непредставление или несвоевременное представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, сведений (информации), представление которых предусмотрено нормативными правовыми актами и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде.

Статья 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.12.2011 г.) закрепила, что органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами³⁹. Данное положение законодательства, безусловно, приведет к расширению составов административных правонарушений, за которые будет установлена административная ответственность.

³⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

В. В. Выгузова

аспирантка

Воронежский государственный университет

**КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ
ИНИЦИАТИВНОГО УЧАСТИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОМПЕТЕНЦИИ**

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – ФЗ № 131) предоставил органам местного самоуправления право на инициативное решение вопросов, составляющих государственную компетенцию (в случаях, предусмотренных Федеральным законом), за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов (ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1, а также ч. 5 ст. 20 ФЗ № 131).

Реализация указанных норм основополагающего закона о местном самоуправлении для муниципальной власти сопряжена с существующими трудностями правового, организационного и финансового характера.

Исследователи отмечают, что правовые отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления складывались бы иначе, если бы можно было провести четкую границу между сферой деятельности государства и местного самоуправления. Однако, поскольку функции органов государственной власти трудно отделить от местных проблем, а местные органы не только осуществляют сугубо локальные функции, но и решают задачи, являющиеся частью общегосударственных дел, сделать это невозможно¹.

Участие органов местного самоуправления в осуществлении компетенции государства по своей инициативе, наряду с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, является одной из *форм взаимодействия* органов государственной власти и органов местного само-

¹ См.: *Скрипкин Г. Ф.* Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М., 2011. С. 71.

управления. Сложность представляет недостаточная четкость правового механизма такого взаимодействия. Ожидаемое дальнейшее совершенствование этого института, правовое оформление участия органов местного самоуправления в решении вопросов, отнесенных к ведению государственной власти, ставит вопрос об основе взаимодействия органов государства и местной власти в указанной сфере. Одними из существенных элементов такой основы могли бы стать *принципы* взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти при реализации муниципалитетами права на участие в решении вопросов, составляющих государственную компетенцию.

Принципы в сфере местного самоуправления как исходные положения какого-либо учения являются частью теорий, концепций и моделей местного самоуправления, могут выступать как начала для практической реализации этих теоретических построений².

Учитывая, что понятием «принцип» охватывается, в том числе и руководящая идея или основное правило деятельности, основа устройства или действия различных систем³, опираясь на принципы организации деятельности органов публичной власти, можно предложить следующие принципы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при реализации права органов местного самоуправления на участие в государственной компетенции.

1. Принцип *добровольности участия* органов местного самоуправления в реализации государственной компетенции.

Органы местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований федерального законодательства, принимают решение об участии в реализации государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 ФЗ № 131, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

² Подробнее см.: Султанов Е. Б. Иерархия конституционных принципов местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 30–31.

³ См.: Карabasов С. Ю. Общие принципы организации местного самоуправления : теоретико-правовые аспекты // Административное и муниципальное право. 2009. № 3.

Исследователями отмечается, что востребованность новых элементов механизма формирования компетенции органов местного самоуправления проявится в случае соблюдения положения об этом, чтобы решение о начале реализации прав принималось органами местного самоуправления без давления со стороны государственных органов⁴.

2. Принцип *законности*, пронизывающий весь механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти и все этапы и аспекты участия местной власти в осуществлении государственной компетенции. В проблеме рассматриваемого правового института внимание акцентируется на соблюдении требований ч. 5 ст. 20 ФЗ № 131 о том, что возможность осуществления расходов за счет средств бюджета муниципального образования на реализацию государственных полномочий существует только в случаях, если такое участие предусмотрено федеральными законами.

3. Принцип недопустимости создания *дополнительных сложностей в решении вопросов местного значения* в связи с участием органов местного самоуправления в осуществлении полномочий государственного уровня.

В силу требований ФЗ № 131 решение местной властью вопросов, относящихся к компетенции государства (в том случае, если полномочия по решению этих вопросов не переданы органам местного самоуправления законом) происходит за счет собственных доходов местных бюджетов. Органы местного самоуправления используют средства бюджета муниципального образования на решение вопросов местного значения – вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, и только при наличии возможности могут принимать инициативное участие в осуществлении полномочий государства. Представляется недопустимой и подрывающей основы компетенции местной власти ситуация, когда органы местного самоуправления в условиях наличия нерешенных вопросов местного значения подключаются к осуществлению полномочий другого уровня власти.

⁴ См.: *Шутов С. В.* Компетенция органов местного самоуправления – отдельные вопросы теории и практики // Актуальные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в Российской Федерации : сб. аналит. записок и док. / под общ. ред. В. С. Тимченко. М., 2008. С. 76.

4. *Целесообразность* инициативного решения органами местного самоуправления вопросов, составляющих государственную компетенцию.

Привлечение местной власти к решению вопросов государственного значения (будь то наделение муниципалитета отдельными государственными полномочиями или инициативное участие органов местного самоуправления в реализации государственной компетенции) тесно связано с проблемой разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти. Выявление соотношения государственных и местных дел всегда представлялось задачей особой сложности. Полностью четко разграничить вопросы, находящиеся в ведении трех уровней публичной власти, на вопросы общегосударственного, регионального и местного значения не представляется возможным⁵. Более того, исследователями признается динамический характер разграничения полномочий, проявляющийся в отсутствии детального разделения и жесткого закрепления прав и обязанностей между уровнями публичной власти, и, как следствие, наличие дублирующих друг друга функций на федеральном, региональном и местном уровнях власти⁶.

Целесообразность в данном аспекте означает направленность на выгодные, полезные для интересов населения муниципального образования цели, достижение которых обусловлено, в том числе и реализацией органами местного самоуправления, наряду с собственными правами и обязанностями, еще и смежных с ними государственных полномочий.

В рассматриваемой ситуации полномочия органов местного самоуправления по решению государственных вопросов по своей содержательной характеристике и правовой природе должны быть аналогичны полномочиям по вопросам местного значения, установленным ФЗ № 131, и по своему характеру не отстоять далеко от интересов местного населения⁷.

⁵ См.: *Дементьев А. Н.* Теории местного самоуправления и их современные интерпретации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 42–50.

⁶ См.: *Алпатов Ю. М.* Российский федерализм и местное самоуправление : моногр. М., 2010. С. 174–176.

⁷ См.: *Васильев В. И.* Муниципальное право России : учеб. М., 2008. С. 639, 667.

5. *Координация* действий органов публичной власти при решении вопроса об участии органа местного самоуправления в реализации полномочий, которые в силу закона являются государственными, а также взаимная информированность органов местного самоуправления и органов государства в сфере предметов ведения и полномочий.

6. Осуществление *эффективного контроля* в процессе инициативного осуществления органами местного самоуправления вопросов государственной компетенции.

Проблема контроля является значимой в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, особенно при разграничении полномочий и решении местной властью государственных вопросов. Организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти не влечет их устранения от участия в правоотношениях с органами местного самоуправления, возникающих в связи с реализацией компетенции. Это выражается, в частности, в праве органов государственной власти осуществлять контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ст. 21 ФЗ № 131). В случае же с инициативным участием органов местного самоуправления в осуществлении государственной компетенции проблема контроля является неоднозначной. Деятельность по инициативному решению вопросов государственного значения в силу закона осуществляется за счет средств местных бюджетов. Допустимо ли государству в данном случае контролировать деятельность, финансируемую из доходов местных бюджетов? Вместе с тем не следует забывать о том, что муниципалитеты самостоятельно и по своей инициативе финансируют решение вопросов, отнесенных к *государственной* компетенции. Органы государственной власти заинтересованы в качественном, эффективном и своевременном осуществлении полномочий по своим предметам ведения, в том числе и в случае, если к их реализации подключены органы местного самоуправления. Поэтому в данной ситуации едва ли возможно обойтись без контроля со стороны государства на разных этапах совместной реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий.

Представляется актуальным вопрос о том, возможно ли в случае инициативного участия органов местного самоуправления в реализации государственных полномочий осуществление муниципального контроля по вопросам выполнения государственной компетенции? Пункт 9 ч. 10 ст. 35 ФЗ № 131 относит к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению только вопросов местного значения. С учетом положения ч. 4.1 ст. 20 ФЗ № 131 о необходимости принятия представительным органом местного самоуправления *решения о реализации права* на участие в осуществлении государственных полномочий представляется целесообразным исследовать вопрос о формах, способах и порядке контроля представительного или иного уполномоченного им органа местного самоуправления за адекватным исполнением такого решения. Практика принятия решений представительными органами ряда муниципальных образований о реализации права на участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления, свидетельствует о том, что полномочия по контролю за исполнением решения представительного органа об участии в реализации компетенции государства возлагаются на комитеты, постоянные комиссии представительных органов или на отдельных депутатов⁸.

⁸ См.: О реализации администрацией муниципального образования город Краснодар права на участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных ей в установленном порядке : решение городской Думы Краснодара от 20 октября 2011 г. № 18. П. 9 // Вестник органов местного самоуправления МО г. Краснодар. 2011. № 15–25 окт. ; О реализации права на участие в осуществлении отдельных государственных полномочий : решение городской Думы муниципального образования город Новый Уренгой от 24 июня 2011 г. № 121 // Известия местного самоуправления. 2011. № 44. 30 июня ; Об осуществлении государственных полномочий Республики Татарстан в области опеки и попечительства : решение Совета Рыбно-Слободского муниципального района Республики Татарстан от 4 апреля 2008 г. № XXVII-5. Документ опубликован не был ; О реализации права на участие в осуществлении государственных полномочий по финансированию деятельности органов внутренних дел и подразделений милиции на территории города Перми : решение Пермской городской Думы от 23 июня 2009 г. № 155 //

Вопрос о контроле в сфере осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий государства (как переданных законом, так и принятых к реализации на местном уровне по инициативе органов местного самоуправления) требует качественной нормативной основы и дальнейшего практического изучения. Взяв за основу требования разработанных административных регламентов⁹, полагаем возможным предложить, чтобы органы государственной власти в ходе осуществления контроля оценивали следующие основные факторы, влияющие на качество исполнения органами местного самоуправления добровольно принятых государственных полномочий.

1. Наличие и соответствие действующему законодательству нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по инициативному выполнению добровольно принятых государственных полномочий.

2. Материально-техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий.

3. Эффективность исполнения органами местного самоуправления государственных полномочий;

4. Соблюдение требований действующего законодательства при исполнении добровольно принятых государственных полномочий.

Разработка регламента взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в части участия органов местного самоуправления в осуществлении полномочий государственного уровня послужила бы целям выявления и устранения нарушений действующего законодательства по вопросам осуществления государственных полномочий местной властью, повышения качества исполнения органами местного

Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 2009. № 49. 3 июля.

⁹ См.: Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции «Контроль за осуществлением органами местного самоуправления Воронежской области переданных им отдельных государственных полномочий Воронежской области, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств : приказ Департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области от 2 августа 2010 г. № 22 // Молодой коммунар. 2010. № 94. 26 авг.

самоуправления государственных полномочий, усиления ответственности местного уровня власти за исполнением как собственной, так и государственной компетенции.

Безусловно, в сложной и многоаспектной сфере добровольного участия органов местного самоуправления в осуществлении государственной компетенции должны найти преломление и иные принципы взаимодействия органов местной и государственной власти. Правовой институт участия органов местного самоуправления в реализации государственных полномочий требует дальнейшего совершенствования в целях создания оптимальной модели распределения полномочий по решению вопросов, от которых зависит жизнь проживающих в муниципальных образованиях граждан.

А. В. Бухонов

соискатель

Воронежский государственный университет

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В любых государствах, независимо от их устройства, публичная власть, в том числе местная, обязательно находится под контролем общества.

Интересна этимология слова «контроль», которое произошло от французского слова «contrerole» (противо-свиток). Раньше документы записывались на свитке пергамента, затем он разрывался пополам, и каждая половина хранилась у заинтересованного лица. Если требовалось подтвердить подлинность документа, то одна половина свитка совмещалась с другой, чтобы восстановить обстоятельства дела¹. Так в средневековой Франции оформлялось большинство финансовых операций и договоров.

Необходимым условием построения правового государства является подчинение государства праву, что возможно достигнуть только благодаря контролю, наличию системы сдержек и противовесов. Формироваться это может двумя путями.

¹ См.: Рос. газета. Федеральный выпуск. № 4937 (113).

© Бухонов А. В., 2012

Первый – государство, оставаясь главным субъектом управления, меняет свое поведение в обществе, строит свои отношения с ним все в большей мере на основе научного управления, соблюдения не только правовых, но и социальных и нравственных норм.

Второй – возрастание роли общества в целом как субъекта управления.

В качестве результата появляется новый тип отношений между государством и гражданами – договорный и социальный, а не только политический и административно-командный. Таким образом, переворачивается уродливая пирамида «общество для государства» в сторону «государство для общества»².

Отсюда можно легко увидеть всю сущность «контроля», так как он необходим не только ради нормального функционирования государственного организма, но в большей степени – для подчинения «левиафана» обществу.

В силу объективных причин государству часто свойственны злоупотребления властными полномочиями и реализация своих интересов в ущерб общественным, что подтверждает его неготовность делиться властью. Такая негативная тенденция ведет к изменению сущности и социального назначения государства, поэтому для ее преодоления требуется ограничение власти, т.е. контроль.

Известно, что в правовом государстве власть должна быть подчинена праву, что достигается только путем контроля над ней. Как справедливо пишет А. С. Панарин, нет ничего опаснее бесконтрольной власти, опирающейся не на закон, а на угрозу применения насилия; необходим надежный демократический контроль³. В свою очередь, В. О. Лучин и Н. А. Боброва отмечают: «Способность общества к контролю над властью – признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом» и становится «правовым»⁴.

² Кравченко С. А., Мнацарян М. О., Покровский Н. С. Социология : парадигмы и темы. М., 1997. С. 207.

³ См.: Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. М., 2002. С. 10–11.

⁴ Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России : основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10. С. 27.

О важности контроля над должностными лицами и правителями государства упоминает в своих работах Аристотель, считая его (контроль) одним из условий политической стабильности и процветания государства⁵; Монтескьё отмечал, что наличие законов дает возможность подданным осуществлять контроль над деятельностью правительства⁶; Гегель писал «...обеспечение государства и тех, кто находится под его управлением, от злоупотребления властью ведомствами и их чиновниками заключается, с одной стороны, непосредственно в их иерархии и ответственности, с другой – в правах общин, корпораций, посредством чего привнесению субъективного произвола в доверенную чиновникам власть ставится препятствие и недостаточный в отдельных случаях контроль сверху дополняется контролем снизу»⁷.

Следовательно, говоря о контроле в современном государстве, мы обязаны говорить не только об органах публичной власти, осуществляющих контрольные функции, т.е. о государственном и муниципальном контроле, но и о возможностях населения влиять на публичную власть и контролировать ее деятельность. Этот вывод особенно важен для местного самоуправления, так как «без сознательного участия граждан, заинтересованности их в результатах работы муниципальных властей, деятельность последних становится ничем иным, как реализацией государственных функций – утрачивается основная черта местного самоуправления»⁸.

Общественный контроль должен больше всего проявляться именно на муниципальном уровне, так как сущность местного самоуправления определяется во взаимодействии местной власти и общества. Статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что местное самоуправление есть самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения⁹.

⁵ См.: *Аристотель. Политика* // Соч. : в 4 т. М., 1983. Т. 4. С. 547–548.

⁶ См.: *Монтескьё III. О духе законов* // Избранные произведения. М., 1955. С. 167.

⁷ *Гегель Г. В. Ф. Философия права*. М., 1990. С. 335.

⁸ *Соловьёв С. Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской федерации*. СПб., 2003.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Общественный контроль – это один из способов обеспечения законности и эффективности деятельности государственных и муниципальных органов. Сам термин активно используется в законодательстве, однако не имеет легального определения¹⁰.

Специфические черты общественного контроля, его отличие от государственного контроля исследовались в ряде работ ученых-юристов¹¹. В общем виде они сводятся к следующим положениям:

¹⁰ См., напр.: О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228 ; О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 01.12.2007 г.) // Там же. 2003. № 22. Ст. 2063 ; О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 // Там же. 2010. № 16. Ст. 1875 ; О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы) : указ Президента РФ : от 10 марта 2009 г. № 261 (в ред. от 12.01.2010) // Там же. 2009. № 11. Ст. 1277 ; Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 25.12.2008) // Там же. 2005. № 15. Ст. 1277 ; Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федер. закон от 10 июля 2008 г. № 76-ФЗ // Там же. 2008. № 24. Ст. 2789 ; Статья 18 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. от 09.11.2009 г.) // Там же. 1996. № 49. Ст. 5497 ; Статья 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 27.12.2009 г.) // Там же. 2002. № 2. Ст. 133 ; Статья 27 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 30.12.2008 г.) // Там же. 1998. Ст. 3009 ; Статья 24 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (в ред. от 05.04.2010 г.) // Там же. 1995. № 48. Ст. 4553; и др.

¹¹ См., напр.: *Бурмистров С. А.* Общественные палаты – форма общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления // *Муниципальная служба : правовые вопросы.* 2008. № 4 ; *Зубарев С. М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // *Административное право и процесс.* 2011. № 5 ; *Румянцева В. Г.* Общественный контроль за деятельностью

- общественный контроль не обладает властным характером;
- общественный контроль не является обязательным;
- субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- общественный контроль осуществляется от имени общности и граждан.

В качестве условий эффективного функционирования общественного контроля выступают взаимодействие органов власти и общества и повышение информационной открытости органов как муниципальной, так и государственной власти. Этого можно достичь разными способами, среди которых необходимо выделить следующие:

- раскрытие информации о деятельности органа власти (большой частью посредством Интернета);
- проведение публичных слушаний и обсуждений;
- включение представителей гражданского общества в надзорные и иные органы;
- ведение рейтингов муниципальных образований (и также органов муниципальной и государственной власти) по различным показателям¹².

Согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Это во многом обуславливает формы и содержание общественного контроля в системе местного самоуправления.

Подобный контроль вправе осуществлять различные общественные объединения (в том числе политические партии), проф-

государства : к теории вопроса // История государства и права. 2009. № 11 ; *Беляев В. П.* Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6 ; *Гриб В. В.* Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля // Юридический мир. 2010. № 3.

¹² См.: Аналитический доклад Министерства экономического развития Российской Федерации : муниципальный контроль в Российской Федерации // Официальный сайт министерства регионального развития Российской Федерации. URL: www.minregion.ru/upload/documents/2011/12/191211/191211_5.pdf

союзы, органы территориального общественного самоуправления, средства массовой информации и, конечно, граждане самостоятельно.

Субъекты общественного контроля в равной степени могут использовать и правовые, и социальные контрольные механизмы. В первом случае субъекты общественного контроля в случае выявления нарушений законности со стороны государственных и муниципальных органов и их должностных лиц применяют правовые механизмы, реализуя конституционное право на обращение в различные органы государственной власти для принятия соответствующих мер. В другом случае при обнаружении недостатков в деятельности органов власти контрольное воздействие осуществляется через институт общественного мнения (референдум, выборы, общественное участие в обсуждении государственных проблем, опросы, анкетирование и т.п.)¹³.

Право на осуществление общественного контроля у вышеназванных субъектов закреплено во множестве нормативных актов. Среди них особо следует выделить ст. 18 и 19 «Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»¹⁴, в которых присутствует такой специальный субъект общественного контроля, как общественный наблюдатель; ст. 50 Федерального закона «О полиции» от 7 фев-

¹³ *Бондарь Н. Ю.* Правовое положение общества в системе социального контроля за деятельностью органов государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3.

¹⁴ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления) (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») : федер. закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. от 09.11.2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.

раля 2011 г. № 3-ФЗ¹⁵, устанавливающую общественный контроль за деятельностью полиции (который вправе осуществлять граждане Российской Федерации, общественные объединения, Общественная палата Российской Федерации, общественные советы); и ряд положений экологического законодательства об общественном контроле, в частности ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ¹⁶, ст. 26 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ¹⁷, ст. 19 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ¹⁸.

Необходимо отметить, что немаловажной особенностью общественного контроля именно в системе местного самоуправления является наличие разнообразных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые уже наделены законодателем функцией общественного контроля.

Одним из примеров такой формы могут служить публичные слушания. Так, ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что на публичные слушания *должны* выноситься проекты устава муниципального образования, местного бюджета и отчета о его исполнении, планов и программ развития муниципального образования и другие муниципальные правовые акты¹⁹.

Также функции общественного контроля в настоящее время реализуются в таких формах участия населения в осуществлении местного самоуправления, как: собрание граждан, конференция граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

В итоге законодательство предоставляет всем вышеназванным субъектам довольно широкий выбор форм и способов осуществления общественного контроля. Среди них: правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опросы гражд-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

¹⁶ Там же. 2002. № 2. Ст.133.

¹⁷ Там же. 1999. № 18. Ст. 2222.

¹⁸ Там же. 1996. № 3. Ст. 141.

¹⁹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. (в ред. от 21.11.2011) № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

дан, собрания и конференции граждан, письменные обращения в органы местного самоуправления, обжалование противоправных решений и действий (бездействий) муниципальных органов и должностных лиц в суды и правоохранительные органы.

Однако необходимо отметить, что, несмотря на всё указанное многообразие форм, общественный контроль на сегодняшний день является малоэффективным, и это, вероятнее всего, из-за отсутствия должной активности и заинтересованности граждан, неверия в возможности реального воздействия на муниципальные органы. Этому способствует сильная расплывчатость содержания категории «учет мнения населения муниципального образования», которое (мнение) ни один законодательный акт не обязывает непременно соблюдать. Также негативное воздействие оказывает слабая информированность населения о деятельности органов местного самоуправления, ведь основой общественного контроля является принцип гласности деятельности органов местного самоуправления. По общепризнанному в науке мнению принцип гласности означает открытый характер деятельности органов местного самоуправления, систематическое информирование о ней местного населения, создает необходимые предпосылки и условия для участия граждан в контроле за работой органов местного самоуправления²⁰.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит отдельной нормы, раскрывающей принцип гласности в деятельности органов местного самоуправления (хотя в старой редакции закона от 28 августа 1995 г. этому принципу была уделена отдельная статья²¹). Новая редакция закона от 6 октября 2003 г. склоняется в сторону большей подотчетности местного самоуправления не местному населению, а государству, при которой органы местного самоуправления должны уметь эффективно выполнять команды федеральной и региональной власти.

²⁰ *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право РФ : учебник М., 1997. С. 105, 107.

²¹ См.: Часть 6 статьи 3 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. гораздо больше норм посвящено ответственности органов местного самоуправления перед органами государственной власти (ст. 72–75; ч. 1, 2 ст. 77), чем перед населением (ст. 71). Причем нормы об ответственности органов местного самоуправления перед населением должны быть включены в устав муниципального образования, который разрабатывается и принимается представительным органом местного самоуправления. Получается, что вопросы об ответственности органов местного самоуправления перед населением остаются на усмотрении самих же органов местного самоуправления. Как справедливо пишет по этому поводу И. Д. Саначев, «...мы вынуждены признать, что какие-либо механизмы или системы реального общественного контроля за избранной местной властью в России отсутствуют»²².

Справедливо заметил В. Н. Гаращук, говоря об общественном контроле как деятельности различных общественных организаций, что «эту деятельность контролем можно признать с определенной долей условности, поскольку в деятельности общественных формирований отсутствуют такие важные признаки контроля, как право вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого и право самостоятельно привлекать его к правовой ответственности»²³.

Также интересна точка зрения В. Г. Румянцева, который, сравнивая отечественное восприятие государства с зарубежным, говорит, что «отечественное восприятие государства как субъекта властного действия, управляющего обществом при помощи механизма принуждения, отличается от западного объяснения государства как правопорядка, в равной степени обязательного для граждан и аппарата публичной политической власти»²⁴.

Однако такое противопоставление не исключает возможности в России трансформации государственной парадигмы и появ-

²² Саначев И. Д. Сравнительный анализ моделей местного самоуправления в России, США и Западной Европе : дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 2005. 342 с.

²³ Гаращук В. Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления // Проблемы законности. Харьков, 1998. С. 107.

²⁴ Румянцева В. Г. Указ. соч.

ления общественного контроля за деятельностью государства, о чем свидетельствует образование в 2005 г. Общественной палаты Российской Федерации²⁵, призванной обеспечивать взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Поэтому необходимо продолжать совершенствовать контрольные механизмы воздействия граждан на муниципальную власть с тем, чтобы местное самоуправление стало поистине *самоуправляемым*. При этом следует помнить, что значительная часть действенности общественного контроля прямо зависит от становления в муниципальных образованиях сильных местных сообществ, от развития общественной активности граждан. Если не будет общественного контроля за механизмом государственной власти, то никогда не будет и реального народовластия. Поэтому в современных условиях наряду с государственным контролем значительное место должно отводиться и общественной форме контроля, которая в отдельных случаях самостоятельно, в других – в дополнение служит неперенным условием оптимизации контрольной деятельности в масштабах всего государства²⁶.

²⁵ Об Общественной палате Российской Федерации : федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (с изм. от 25.12.2008 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277 ; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6238.

²⁶ См.: *Беляев В. П.* Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6.

С. В. Крамаренко

аспирантка

Воронежский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Вопросы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации уже многие годы являются предметом научного осмысления и широких общественных дискуссий. Вместе с тем реальное состояние местного самоуправления как самостоятельного института публичной власти невозможно представить и оценить без осуществления соответствующего контроля. Контроль призван обеспечить достоверность деятельности, осуществляемой органами и должностными лицами местного самоуправления, оценку их работы по решению вопросов местного значения¹.

Необходимость муниципального контроля обусловлена также тем, что совершенствование демократии в государстве во многом зависит от эффективности организации не только государственной, но и муниципальной власти. Любые демократические преобразования не могут быть эффективными при отсутствии надлежащего контроля. В связи с этим контрольная деятельность в сфере местного самоуправления приобретает особое значение.

Важно подчеркнуть, что ценность контроля как одного из средств искусства управления состоит не только в том, чтобы вскрыть факты беззакония и нарушения прав и законных интересов граждан, а главное в том, чтобы своевременно их предупредить, не дать им возможности проявиться.

Понятие «муниципальный контроль» можно употреблять в двух значениях – широком и узком. В широком смысле муниципальный контроль – это контроль со стороны всех субъектов местного самоуправления: населения муниципального образования, его органов местного самоуправления и должностных лиц. Муниципальный контроль в узком смысле – это контроль только

¹ См.: Бурмистров А. С. Структура контрольной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4. С. 13.

со стороны органов и должностных лиц муниципального образования.

Основной отличительный признак муниципального контроля, выделяющий его в качестве самостоятельного вида публичного контроля, состоит в том, что он осуществляется в сфере местного самоуправления, где решаются вопросы местного значения.

Субъектами муниципального контроля являются представительный орган, который осуществляет общий контроль за соблюдением и исполнением муниципальных правовых актов другими органами и должностными лицами местного самоуправления, а также специализированный контрольный орган. Контрольную деятельность могут также осуществлять и руководители органов местного самоуправления в отношении подчиненных им структурных подразделений, муниципальных служащих и других наемных работников.

Объектом муниципального контроля является деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц по решению вопросов местного значения, принимаемые муниципальные правовые акты, а также деятельность муниципальных унитарных предприятий и учреждений. В каждом конкретном муниципальном образовании муниципальный контроль осуществляется в границах соответствующей территории.

Необходимо отметить, что муниципальный контроль многоаспектен. Он включает различные функции, полномочия, предметы, виды и формы, обладает различными средствами воздействия на объекты контроля и должностных лиц, не соблюдающих исполнительную дисциплину.

Проводимая в последние годы реформа местного самоуправления выдвинула целый ряд актуальных задач, связанных с совершенствованием функционирования местного самоуправления, укрепления его в системе народовластия, в частности, с развитием института муниципального контроля².

В настоящее время стало очевидно, что неотъемлемым условием развития современного правового демократического местного самоуправления является формирование эффективной взаимосвязанной системы государственного, муниципального и общественного контроля. Бесспорно, что данная система долж-

² См.: *Далеева А. А.* Муниципальный контроль и его сущность // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 56.

на действовать на таких принципах, как законность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, уважение чести и достоинства личности, презумпция добросовестности контролируемого объекта, объективность, публичность, гласность, независимость, недопустимость причинения неправомерного вреда при проведении контроля, всеобщность, опора на общественные объединения и граждан.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть взаимодействие муниципального и общественного контроля.

Необходимо отметить, что общественный контроль, в отличие от муниципального, вправе осуществлять политические партии, общественные объединения, профсоюзы, органы территориального общественного самоуправления и органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы, средства массовой информации, а также отдельные граждане. Все эти субъекты выступают от имени общественности и граждан, а не от имени государственных органов и органов местного самоуправления³.

Соответственно контрольная деятельность вышеперечисленных субъектов, как правило, не обладает правовым властным характером, а носит общественный характер, более того, в отличие от муниципального контроля данный вид контроля не является обязательным.

Общественный контроль использует, прежде всего, меры общественного воздействия, а также обжалование противоправных решений и действий (бездействия) виновных органов и должностных лиц местного самоуправления в суды, государственные и муниципальные органы в порядке подчиненности. Субъекты муниципального контроля наделены властными полномочиями, например, правом выдать предписание об устранении нарушений, привлекать к административной ответственности в случаях, предусмотренных законом, а также применять и иные меры воздействия.

Институт общественного контроля в большей степени основывается на моральных и этических нормах. Благодаря субъектам общественного контроля нарушения, совершаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, приобретают широкую огласку, вследствие чего у населения му-

³ См.: Чуманова В. В. Местное самоуправление и его внутренний контроль // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия : Право. 2008. Вып. 15, № 18. С. 91.

ниципального образования формируется негативное отношение к лицам, совершившим указанные нарушения. Иногда складывается ситуация, когда порицание и осуждение общества могут быть намного ощутимее, чем государственное или муниципальное принуждение. Более того, обнародование фактов злоупотребления властью, нарушений законности в системе местного самоуправления не только имеет негативный резонанс в обществе, но и может стать поводом для вмешательства в сложившуюся ситуацию субъектов муниципального контроля (соответствующих органов местного самоуправления и их должностных лиц).

В связи с этим необходимо отметить существующую органическую взаимосвязь между муниципальным и общественным контролем, исключаящую подмену одного вида контроля другим и обеспечивающую их взаимодействие в достижении единых целей контрольной деятельности.

Тесное взаимодействие указанных видов контроля вполне оправдано, поскольку именно органы местного самоуправления в наибольшей степени приближены к населению, зависят от него, а местный житель как никто другой заинтересован в правопорядке на территории своего муниципального образования, и ему лучше, чем кому бы то ни было, известны совершаемые упущения и правонарушения.

Важно также отметить, что плюсами общественного контроля являются широкий спектр и свобода выбора способов и методов (не противоречащих действующему законодательству) контроля, полная независимость общественных контролеров от государства, возможность апелляции к любым инстанциям, поддержка населения и средств массовой информации. Гражданин или общественная организация не являются частью государственной «машинь», не связаны должностными инструкциями и могут поднять практически любую проблему и интересоваться соблюдением требований законодательства практически в любой области.

Характерным примером взаимодействия общественного и муниципального контроля является контроль за использованием земель на территории муниципальных образований. При этом следует отметить, что законодатель осуществляет регулирование вопросов муниципального и общественного земельного контроля в рамках одной статьи, что дает основание рассматривать земельный контроль в качестве единого процесса.

В соответствии с ч. 2 ст. 72 Земельного кодекса РФ⁴ контроль за использованием земель на территории муниципальных образований осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), а также гражданами. Объектом данного вида контроля является соблюдение установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления предусмотренных в Земельном кодексе РФ решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также соблюдение требований использования и охраны земель.

Для повышения эффективности земельного контроля на территории соответствующего муниципального образования, а также учитывая необходимость понимания его в качестве единого процесса, было бы вполне разумно принять специальный нормативный акт, предусматривающий порядок взаимодействия субъектов муниципального и общественного земельного контроля, регулирующий взаимоотношения органов местного самоуправления, граждан и общественных объединений по осуществлению соответствующего контроля.

Тем не менее на сегодняшний день в большинстве муниципальных образований Воронежской области не приняты даже нормативные акты, регулирующие деятельность органов муниципального земельного контроля. В тех муниципалитетах, где соответствующие правовые акты все же имеются (например, в городе Семилуки действует Положение о муниципальном земельном контроле на территории городского поселения – город Семилуки Семилукского муниципального района Воронежской области⁵), в них отсутствует порядок организации и осуществле-

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории городского поселения – город Семилуки Семилукского муниципального района Воронежской области : решение Совета народных депутатов городского поселения Семилуки от 25 ноября 2011 г. № 73. URL: <http://semiluki-gorod.ru/deputat/doc/111125-73.html>

ния взаимодействия муниципального и общественного земельного контроля.

Особое значение взаимодействие различных видов контроля имеет для выявления конфликтов между муниципальной властью, ее аппаратом и населением муниципального образования. Достаточно часто в своей контрольной деятельности органы местного самоуправления используют информацию, поступающую от субъектов общественного контроля, а общественный контроль нередко реализует свою функцию через обращение в соответствующие органы местного самоуправления.

Так, по информации Воронежской городской Думы, в 2010 г. в Воронежскую городскую Думу на имя председателя поступило 278 обращений граждан. По результатам рассмотрения обращений приняты различные меры, в частности предложения, содержащиеся в 7 обращениях, были внесены в проект бюджета. От общественных организаций (юридических лиц), общественных объединений поступило 602 обращения, из них проектов решений – 311⁶.

Оптимальное взаимодействие муниципального и общественного контроля позволит власти и обществу получать более объективную информацию о существующих противоречиях в сфере муниципального управления, стимулировать действия по преодолению проблемных ситуаций и трудностей. Данное взаимодействие позволит корректировать и развивать систему муниципальных органов, для того чтобы она полностью отвечала потребностям демократического государства и гражданского общества.

Весьма полезным представляется развитие активного сотрудничества органов местного самоуправления с различными структурами и институтами гражданского общества, например, общественными палатами и разного рода некоммерческими организациями. Данные структуры обладают серьезным потенциалом, который может быть использован в осуществлении контрольных функций, например функционирование общественных приемных, организация общественной экспертизы проектов нор-

⁶ См.: Воронежская городская Дума. Информация о работе с обращениями граждан, организаций, общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления за период с 01.01.2010 г. по 31.12.2010 г. URL: <http://www.gorduma-voronezh.ru/consult.html>

мативных правовых актов, общественные слушания по различным проблемам.

Отдельные виды указанного сотрудничества осуществляются и на территории муниципальных образований Воронежской области, например, 25 декабря 2008 г. решением Совета народных депутатов Рамонского муниципального района Воронежской области было утверждено первое среди районов области Положение об Общественной палате Рамонского муниципального района. Особенно актуальным является одно из основных направлений работы указанной Общественной палаты – это формирование активной гражданской позиции жителей муниципального образования, поддержание гражданских инициатив и воспитание в каждом жителе Рамонского района личности, любящей свой край, бережно относящейся к духовному, культурному и историческому наследию, способной принять деятельное участие в формировании гражданского общества, в развитии экономики и социальной сферы⁷.

Еще одним образцом сотрудничества органов местного самоуправления с обществом являются Общественные советы при органах местного самоуправления. В городском округе город Воронеж, например, действует Общественный совет по вопросам развития жилищно-коммунального хозяйства. Данный Общественный Совет был создан как площадка для трехстороннего взаимодействия между администрацией, гражданами и организациями жилищно-коммунальной сферы. Основная цель Совета – содействие в реализации прав жителей в области жилищно-коммунального хозяйства, привлечение общественности к обсуждению и решению жилищно-коммунальных вопросов⁸.

Следует согласиться с мнением В. В. Чумановой о том, что действенность контроля прямо зависит от становления в муниципальных образованиях местных сообществ, от стимулирования и развития общественной активности граждан⁹.

⁷ См.: Администрация Рамонского района Воронежской области / Общественная палата Рамонского муниципального района. URL: <http://www.ramon.ru/about/society/5/>

⁸ См.: Общественный совет по вопросам развития жилищно-коммунального хозяйства городского округа город Воронеж. URL: http://www.voronezh-city.ru/communications/main_topics/list/52?ID=52&PAGEN_1=2

⁹ См.: Чуманова В. В. Указ. соч. С. 91.

Однако в настоящее время одной из основных проблем в области местного самоуправления как раз является проблема низкой активности населения, его практической отстраненности как от непосредственного осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования, так и от контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Пассивность граждан можно объяснить множеством причин: правовой нигилизм, социальная апатия, отрицательное отношение органов муниципального управления и должностных лиц к участию граждан в управлении, полное неверие граждан соответствующим органам и многими другими причинами.

На сегодняшний день, к сожалению, складывается ситуация, когда у населения практически полностью отсутствует какое-либо доверие к муниципальным чиновникам. Соответственно, одной из важнейших задач, стоящих перед государством, является популяризация местного самоуправления, повышение имиджа органов местного самоуправления, подготовка и просвещение граждан, формирование у них потребности участвовать в жизни местного сообщества, а также контролировать деятельность органов местного самоуправления. Большое значение также приобретают подготовка профессиональных кадров для местных органов власти как субъектов управленческой деятельности, организация системы непрерывного образования работников органов местного самоуправления внутри самих муниципальных образований.

В настоящее время важно четко осознавать, что эффективность деятельности местных органов во многом зависит от того, насколько эта деятельность прозрачна для населения, в какой мере подконтрольна общественности. Чтобы иметь реальную возможность участвовать в управлении, воздействовать на своих представителей, население муниципального образования, прежде всего, должно обладать информацией о системе управления, ее организации, функционировании, трудностях и повседневных заботах. Это предполагает открытость, «прозрачность», гласность работы всех органов местного самоуправления.

Федеральный законодатель в последнее время попытался частично решить эту проблему, приняв Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 фев-

раля 2009 г. № 8-ФЗ¹⁰, в котором предусмотрена возможность граждан, организаций, общественных объединений получать интересующую их информацию.

Проанализировав данный закон, можно сделать вывод о том, что закрепленные в нем принципы и их реализация в целом заслуживают положительной оценки, однако существенным недостатком является слабая проработка норм, направленных на защиту прав и устанавливающих ответственность за ненадлежащее исполнение положений закона. Учитывая при этом тот факт, что функции контроля закреплены за теми же субъектами, на которые возложена обязанность по исполнению норм закона, все положительные аспекты могут быть минимальны из-за отсутствия гарантий, четких мер ответственности и эффективного механизма защиты законных прав населения.

Информационная открытость власти позволяет гражданам получать адекватное представление и формировать критические суждения о состоянии российского общества и органах публичной власти, укрепляет действенность и эффективность общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. Информационная прозрачность деятельности органов власти всех уровней призвана обеспечить реальную доступность для населения информации о принимаемых ими решениях, об их текущей деятельности. Открытость носит социально-коммуникативный характер, а прозрачность – функциональный, способствующий оптимизации регулятивных процессов в стране¹¹.

В заключение важно отметить, что в области местного самоуправления контроль является одной из важных функций, позволяющей проверять эффективность исполнения законов, нормативных правовых актов, принимаемых решений, состояние дел в различных сферах деятельности. Посредством контроля обеспечиваются принцип обратной связи в управлении, служебная дисциплина, ответственность за порученное дело. Контроль помогает добиться правильного понимания подконтрольными организациями и должностными лицами поставленных задач,

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

¹¹ См.: Зайцева Г. А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти РФ в контексте задач административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5. С. 18.

их точной ориентации в стратегических и текущих делах, в выборе методов и форм достижения утвержденных целей, развивает инициативу исполнителей, заставляет их активнее искать резервы, творчески подходить к делу.

Более того, необходимо осознавать, что между различными видами контроля (государственным, муниципальным и общественным) должны быть установлены организационная и правовая взаимосвязь, взаимодействие и взаимопроникновение, так как все они различными способами и методами решают, по существу, общие задачи.

Научное издание

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Материалы
научно-практической конференции
Воронеж, 28 февраля 2012 г.*

Редакторы *Ю. С. Гудкова, В. А. Муколина*
Художественный редактор *Е. В. Жеребцова*
Компьютерная верстка *Е. Н. Попуга*
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрева*

Подп. в печ. 28.05.2012. Форм. бум 60×84/16. Бумага офсетная
Усл. п. л. 9,8. Уч.-изд. л. 10,1. Тираж 200. Заказ 599

Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Отпечатано с готовых диапозитивов в типографии
Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3